NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2008 ROKU

Warszawa, 27 kwietnia 2009

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2009

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2009

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 17
3.1. Zagadnienia ogólne 17
3.2. Postępowanie mediacyjne – przykłady 17
4. Postępowanie uproszczone 19

II. Naczelny Sąd Administracyjny 21
1. Zagadnienia ogólne 21
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 21
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 22
4. Spory kompetencyjne 42
4.1. Zagadnienia ogólne 42
4.2. Istota sporu 42
4.3. Kompletność wniosku 44
4.4. Niedopuszczalność wniosku 45
4.5. Ustalenie właściwości 46
4.6. Podsumowanie 53
5. Przewlekłość postępowania 53

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

I. Izba Finansowa 55
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej 55

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2008 r. 55
1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2008 r. 56
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 56
2.1. Odniesienia do Konstytucji 56
2.2. Odniesienia do prawa wspólnotowego 57
2.3. Rozbieżności w orzecznictwie 60
2.4. Podsumowanie 60
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 61
3.1. Zagadnienia ogólne 61
3.2. Ordynacja podatkowa 61
3.3. Podatek od towarów i usług 68
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach finansowych w opinii Biura Orzecznictwa 85
4.1. Sprawność postępowania 85
4.2. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa 86

II. Izba Gospodarcza 104
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej 104
1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2008 r. 104
1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2008 r. 104
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 105
2.1. Uwagi wstępne 105
2.2. Sprawy z zakresu właściwości Wydziału I Izby Gospodarczej 106
2.3. Sprawy z zakresu właściwości Wydziału II Izby Gospodarczej 108
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 113
3.1. Zagadnienia ogólne 113
3.2. Zagadnienia dotyczące działalności orzeczniczej Wydziału I 113
3.3. Zagadnienia dotyczące działalności orzeczniczej Wydziału II 121
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych w opinii Biura Orzecznictwa 150
4.1. Zagadnienie jednolitości i sprawności orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach celnych 150
4.2. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej 153
4.3. Sprawy dotyczące uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć 155
4.4. Sprawy z zakresu telemediów 156
4.5. Sprawy z zakresu własności przemysłowej 157

III. Izba Ogólnoadministracyjna 159
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej 159

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2008 r. 159
2.1. Wpływ i załątwienie zażaleń w 2008 r. 159
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 160
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 162
3.1. Sprawy z zakresu budownictwa 162
3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego 166
3.3. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego 169
3.4. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego 176
3.5. Gospodarka mieniem 178
3.6. Wywłaszczenie 181
3.7. Sprawy dotyczące przejęcia mienia 184
3.8. Sprawy dotyczące komunalizacji mienia 186
3.9. Sprawy z zakresu ochrony środowiska 189
3.10. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii 192
3.11. Sprawy dotyczące rolnictwa i leśnictwa 194
3.12. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion i nazwisk, i akt stanu cywilnego 197
3.13. Sprawy cudzoziemców 198
3.14. Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia 201
3.15. Sprawy z zakresu pracy i stosunków służbowych 203
3.16. Sprawy dotyczące pomocy społecznej 205
3.17. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia 208
3.18. Sprawy mieszkaniowe 213
3.19. Sprawy z zakresu obronności 219
3.20. Sprawy dotyczące edukacji oraz stopni i tytułów naukowych 220
3.21. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych 221
3.22. Sprawy z zakresu broni i amunicji 221
3.23. Sprawy kombatanckie 222
3.24. Sprawy dotyczące kultury i sztuki 224
3.25. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych 226
3.26. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej 229
3.27. Sprawy z zakresu ochrony informacji niejawnych 233
3.28. Sprawy z zakresu lustracji 234
3.29. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej 234
3.30. Sprawy różne 236
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ogólnoadministracyjnych w opinii Biura Orzecznictwa 240
4.1. Sprawy z zakresu ochrony środowiska 240
4.2. Sprawy z zakresu prawa budowlanego 240
4.3. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego 245
4.4. Sprawy kombatanckie 250
4.5. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego 251
4.6. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych 255

4.7. Sprawy z zakresu wytwarzania i obrotu bronią i materiałami wybuchowymi 256
4.8. Rozbieżności procesowe 257

IV. Zagadnienia procesowe 260
1. Zagadnienia ogólne 260
2. Kognicja sądów administracyjnych 260
3. Wyłączenie sędziego 261
4. Pełnomocnictwo 262
5. Legitymacja do wniesienia skargi 262
6. Wniosek o wymierzenie grzywny 263
7. Cofnięcie zażalenia 263
8. Termin 264
9. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności 264
10. Dopuszczalność samodzielnych ustaleń faktycznych (art. 106 § 3 p.p.s.a.) 265
11. Zawieszenie postępowania 265
12. Umorzenie postępowania 266
13. Uzasadnienie wyroku 267
14. Nieważność postępowania 267
15. Zwrot kosztów postępowania 268
16. Koszty sądowe 269
16.1. Uiszczenie wpisu 269
16.2. Wpis stały i stosunkowy 270
17. Prawo pomocy 271
17.1. Zagadnienia ogólne 271
17.2. Przesłanki pozytywne i negatywne przyznania prawa pomocy 272
17.3. Podsumowanie 276
18. Związanie składów orzekających stanowiskiem zajętym w uchwale składu siedmiu sędziów 276
19. Wznowienie postępowania 276
20. Podsumowanie 276

V. Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w 2008 r. . . . 278
1. Uwagi wstępne 278
2. Dopuszczalność zastosowania prawa wspólnotowego 279
3. Zagadnienie stosowania niepublikowanych aktów prawnych (rozporządzeń) Unii Europejskiej po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich 280
4. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich 282
4.1. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych 282
4.2. Orzeczenia prejudycjalne ETS w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych 285
4.3. Wykonanie orzeczeń ETS 286
4.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym 287
4.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne 288
5. Stosowanie rozporządzeń wspólnotowych 288
5.1. Sprawy celne 289

5.2. Sprawy rolne ... 292
5.3. Transport drogowy ... 296
5.4. Zabezpieczenia społeczne ... 297
5.5. Sprawy weterynaryjne ... 299
5.6. Prawo telekomunikacyjne ... 301
5.7. Podatki ... 301
5.8. Europejski Tytuł Egzekucyjny ... 301
6. Wykładnia i stosowanie prawa polskiego w świetle prawa wspólnotowego ... 302
6.1. Wykładnia prawa polskiego w świetle TWE ... 302
6.2. Wykładnia przepisów krajowych w świetle dyrektyw WE ... 303
7. Bezpośredni skutek dyrektyw ... 308
8. Prawo międzynarodowe ... 310
8.1. Umowy międzynarodowe ... 310
8.2. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności 311
8.3. Kodeks dobrej administracji ... 315
8.4. Sprawy cudzoziemców ... 315
9. Uwagi końcowe ... 316

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych ... 317
1. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego ... 317
1.1. Pytania prawne oczekujące na rozstrzygnięcie ... 317
1.2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2008 r. zainicjowane w trybie pytania prawnego ... 324
2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją ... 331

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej ... 342
1. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uchybień administracji publicznej ... 342
1.1. Analiza postanowień sygnalizacyjnych ... 324
1.2. Uwagi ... 348
2. Orzekanie w przedmiocie grzywien ... 349
2.1. Zagadnienia ogólne ... 349
2.2. Dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwienia wniosków o wymierzenie grzywny w 2008 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych ... 350
2.3. Wysokość grzywien wymierzonych na podstawie art. 55 § 1 w związku z art. 54 § 2 p.p.s.a. wahała się od 100 zł do ponad 13 000 zł ... 351
2.4. Grzywna na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. wymierzana jest na wniosek skarżącego ... 351
2.5. Uwagi ... 352

VIII. Zagadnienia legislacyjne ... 354
1. Zagadnienia ogólne ... 354
2. Zmiany przepisów prawa ... 354
3. Podsumowanie ... 356

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw 359
1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie 359
2. Współpraca z innymi organami 361
3. Współpraca zagraniczna 361

II. Biuro Orzecznictwa 367
1. Zagadnienia ogólne 367
2. Analiza orzecznictwa 367
3. Działalność wydawnicza 368
4. Działalność nadzorcza 369
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych 369
6. Badanie zasadności wniosków o złożenie przez Prezesa NSA wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją 371
7. Wydział Prawa Europejskiego 371

III. Wydział Informacji Sądowej NSA 373
1. Informowanie i udostępnianie akt 373
2. Dostęp do informacji publicznej 373
3. Skargi, wnioski, petycje 374
4. Obsługa medialna 379
5. Statystyka 380
6. Działania nadzorcze 381
7. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach 381
8. Konferencje, spotkania, współpraca 382

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego 385

Załącznik 392

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)
Ordynacja podatkowa	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
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.c.c.	– ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 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 1991 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.u.i.s.	– ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 21, poz. 1267)
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

W bieżącym roku – 2009 system dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce obchodzi mały jubileusz – pięć lat funkcjonowania po wprowadzeniu reformy w 2004 r. W okresie tym działalność kierownictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego koncentrowała się na wdrażaniu nowych zasad funkcjonowania sądownictwa administracyjnego oraz tworzeniu jego bazy materialno-technicznej. Z perspektywy minionych lat należy ocenić te działania pozytywnie. Pozwala to także na sformułowanie pewnych uogólnień i wskazanie rysujących się tendencji.

W ostatnich latach zauważono nieznaczny spadek wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz zwiększenie liczby skarg kasacyjnych. Fakt ten ilustrują dane statystyczne, z których wynika, że – po znaczącym wzroście wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych w latach 2004–2005 – od 2006 r. odnotowuje się co roku kilkuprocentowy spadek ich wpływu. I tak w 2006 r. spadek wpływu w stosunku do 2005 r. wyniósł 0,8%, natomiast już w 2007 r. wpływ skarg zmniejszył się o 6% w stosunku do 2006 r., a w 2008 r. – o 6,2% w stosunku do roku 2007. Jednocześnie dostrzeżono systematyczne zmniejszanie się liczby tzw. spraw zaległych oraz znaczne skrócenie oczekiwania na załatwienie sprawy w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Z drugiej strony znacząco wzrósł wpływ skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 2008 r. wpłynęło trzy razy więcej skarg kasacyjnych w stosunku do 2004 r. (2004 r. – ponad 6000, w 2008 r. – ponad 18 000). Największy wzrost odnotowano w 2005 r. (blisko 13 000). W latach 2006–2008 wzrost wpływu skarg kasacyjnych utrzymywał się na poziomie około 5%. Odnotowano także wzrost tzw. zaległości, czyli spraw pozostawionych do załatwienia na rok następny.

Analiza wpływu i załatwiania spraw jest jednym z elementów sprawozdania Naczelnego Sądu Administracyjnego ze sprawowanego nadzoru nad sądami administracyjnymi oraz służy podejmowaniu działań organizacyjno-administracyjnych mających na celu poprawę sprawności funkcjonowania sądów administracyjnych. Należy jednocześnie stwierdzić, że wobec stosunkowo krótkiego okresu, w którym pojawiły się wskazane wyżej zjawiska, przedwczesne byłoby formułowanie dalej idących wniosków o przyczynach tych zjawisk, jak też podejmowanie działań organizacyjnych.

---

[1] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazania rozpoznania innym wojewódzkim sądom administracyjnym spraw z zakresu działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 163, poz. 1016).

W latach poprzednich zwiększono liczbę wojewódzkich sądów administracyjnych z 14 do 16. W ubiegłym roku dokonano zmiany właściwości miejscowej sądów[1] w celu odciążenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Ponadto osiągnięto zadowalającą liczbę etatów sędziowskich w poszczególnych sądach wojewódzkich i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Oceniając działalność orzeczniczą sądów administracyjnych, zauważamy natomiast, że sędziowie coraz sprawniej i w coraz szerszym zakresie stosują przepisy prawa wspólnotowego oraz powołują się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Należy także wskazać na stosowanie, przy orzekaniu, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz powoływanie się przez sędziów na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego[2]. Otwiera to sądownictwo administracyjne na standardy ochrony praw człowieka.

Minione pięć lat, to także budowa bazy materialno-technicznej w celu zapewnienia właściwych warunków pracy sądów administracyjnych. W tym okresie wdrożono nowoczesne technologie informatyczne pozwalające na uruchomienie właściwej komunikacji między sądami i ułatwiające dostęp do zasobów orzeczniczych sądów. System ten w znacznym stopniu ułatwił pracę sędziów, a przede wszystkim zapewnił powszechną dostępność do orzecznictwa obywatelom i innym podmiotom.

Zamykamy już ostatni etap budowy bazy materialno-technicznej dla wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, który od niedawna funkcjonuje w nowoczesnym obiekcie spełniającym standardy europejskie. Niebawem zostaną stworzone lepsze warunki pracy w WSA w Poznaniu i w Łodzi, już bowiem kończy się ostatni etap przygotowań do rozbudowy siedzib tych sądów.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[3] 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 2008 r.* jest wykonaniem tego przepisu.

Informacja składa się z trzech części i załącznika. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2008 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy istotnych problemów wynikających przede wszystkim z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także zawiera analizę wybranych zagadnień orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych. W tej części skoncentrowano się głównie na orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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.

[2] Zostało to szeroko omówione w części drugiej *Informacji*.

[3] Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

CZĘŚĆ PIERWSZA

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2008 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 57 330 skarg, czyli średnio w miesiącu wpływało 4777 spraw. W porównaniu z rokiem 2007 odnotowano zmniejszenie wpływu o 6,2%. Liczba spraw pozostałych do rozpoznania na okres następny zmniejszyła się o 6,7% w stosunku do 2007 r., a w stosunku do roku 2006 – o 35%. W roku minionym wojewódzkie sądy administracyjne miały łącznie do rozpoznania 76 572 sprawy.

Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały na rozprawie 39 968 skarg na akty i czynności oraz 936 skarg na bezczynność organów. Łącznie na rozprawie rozpatrzono 40 904 skargi, z czego 13 429 skarg uwzględniono (33%). Na posiedzeniu niejawnym załatwiono 17 826 skarg z czego 16 550 spraw dotyczyło skarg na akty i czynności, zaś 1276 skarg odnosiło się do bezczynności organów. WSA uwzględniły na posiedzeniu niejawnym łącznie 119 skarg, co stanowi 0,67% spraw załatwionych na posiedzeniu niejawnym.

Podobnie jak w 2007 r. najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie (19 054) oraz Gliwicach (5206). Najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu (1107) i w Kielcach (1308).

Zdecydowana większość skarg skierowanych do wojewódzkich sądów administracyjnych została wniesiona przez osoby fizyczne – 43 351. Osoby prawne wniosły 13 484 skargi, organizacje społeczne zaś – 547, prokurator – 230 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich – 11.

W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 13 582 pełnomocników organów administracji publicznej, 4594 adwokatów, 5086 radców prawnych, 2505 doradców podatkowych, 304 prokuratorów oraz 194 rzeczników patentowych. Rzecznik Praw Obywatelskich wziął udział w 3 sprawach.

W 2008 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych sprawy były rozstrzygane przez 356 sędziów oraz 55 asesorów. Zatrudnionych było również 80 referendarzy. W minionym

roku sędziowie i asesorzy załatwili średnio 144 sprawy na osobę. Czas rozpatrzenia sprawy od daty wpływu do jej załatwienia wyniósł średnio 3 miesiące: i tak np. średni okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy w WSA w Olsztynie wyniósł 2,06 miesiąca, w Opolu – 3,27, w Kielcach zaś poniżej 3 miesięcy. W terminie do 6 miesięcy WSA w Warszawie rozpoznało 92% spraw, WSA w Gliwicach – 70%, zaś WSA w Krakowie – 54%.

Szczegółowe dane statystyczne zawierają tabele I, II, III, IV i V.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W 2008 r. wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego 24% decyzji wydanych przez organy administracji publicznej. W 2007 roku współczynnik ten wynosił 25%, zaś w 2006 – aż 30%.

W sprawach podatkowych, stanowiących około 31% ogółu spraw rozpatrzonych, na 18 459 załatwionych skarg na akty i czynności organów administracji publicznej wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 4303 skargi, tj. 23%. Jest to znacznie mniej niż w roku 2007, kiedy w sprawach podatkowych wyeliminowano z obrotu prawnego 31% decyzji i innych czynności organów administracyjnych.

- W sprawach podatkowych skargi odnosiły się między innymi do:
- podatku od towarów i usług – na 5 988 skarg załatwionych uwzględniono 936, tj. 15,6%,
- podatku akcyzowego – na 1805 skarg załatwionych uwzględniono 725, tj. 40,1%,
- podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym zryczałtowanych form opodatkowania – na 3058 skarg załatwionych uwzględniono 704, tj. 23%,
- podatku dochodowego od osób prawnych – na 634 skargi załatwione uwzględniono 148, tj. 23,3%,
- podatku od spadków i darowizn – na 484 skargi załatwione uwzględniono 67, tj. 13,8%,
- podatku od nieruchomości – na 1185 skarg załatwionych uwzględniono 255 skarg, tj. 21,5%,
- egzekucji świadczeń pieniężnych – na 1204 skargi załatwione uwzględniono 317, tj. 26,3%.

W sprawach dotyczących obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny – na 3865 skarg załatwionych uwzględniono 622 skargi, tj. 16,1%.

Na 213 skarg załatwionych w przedmiocie prawa własności przemysłowej uwzględniono 54 skargi, tj. 25,3%.

Sprawy budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej stanowiły 10,48% ogółu spraw załatwionych. Na 5923 skarg załatwione dotyczące wymienionych zagadnień wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 1798 skarg, tj. 30,3%.

W sprawach utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej uwzględniono 531 skarg (19,6%) na 2 703 skargi załatwione.

Skargi wniesione w sprawach z zakresu komunalizacji mienia uwzględniono w 26,7%, natomiast dotyczące oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, działalności badawczo-rozwojowej i archiwów – w 23,6%.

W sprawach zagospodarowania przestrzennego na 3267 skarg załatwionych 764 skargi zostały uwzględnione, tj. 23,3%.

W sprawach ze stosunków pracy i stosunków służbowych oraz w sprawach z zakresu inspekcji pracy na 1396 skarg załatwionych sądy uwzględniły 420 skarg, tj. 30,1%.

Ze wskazanych danych wynika, że w ciągu ostatnich lat stopniowo maleje wskaźnik decyzji i innych czynności eliminowanych z obrotu prawnego. Nastąpiła znaczna poprawa w takich obszarach działalności administracji publicznej, jak podatki i inne świadczenia pieniężne. W roku sprawozdawczym wyeliminowano z obrotu prawnego średnio 23,3% decyzji. W 2007 r. takich decyzji było 30%, a w 2006 r. – ponad 40%.

Poza skargami na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne w roku sprawozdawczym załatwiły 2212 skarg na bezczynność organów, z czego 260 skarg zostało uwzględnionych (11,7%). Dla porównania w 2007 r. skarg na bezczynność organów było 1894.

Skargi na bezczynność organów odnosiły się między innymi do:

- podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych – na 145 skarg załatwionych uwzględniono 21, tj. 14,5%,
- ochrony środowiska i ochrony przyrody – na 70 skarg załatwionych uwzględniono 3 skargi, tj. 4,2%,
- zagospodarowania przestrzennego – na 125 skarg załatwionych uwzględniono 16, tj. 12,8%,
- wywłaszczania i zwrotu nieruchomości – na 126 skarg załatwionych uwzględniono 23 skargi, tj. 18,2%,
- pomocy społecznej – na 129 skarg załatwionych uwzględniono 8, tj. 6,2%,
- spraw z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego – na 204 skargi załatwione uwzględniono 39, tj. 19,1%,
- budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego, ochrony przeciwpożarowej – na 327 skarg załatwionych uwzględniono 38, tj. 11,6%.

Z przedstawionych danych wynika, że w ciągu ostatnich dwóch lat, tj. od roku 2006 wskaźnik uwzględnianych skarg na bezczynność organów zmalał z 27% do niespełna 12%. W 2007 r. współczynnik ten wynosił 15%.

Jeśli chodzi o wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów, to w roku 2008 zostało złożonych 11 467 takich skarg, z czego 2 680 uwzględniono, tj. 35,59%.

Liczba skarg na akty i czynności wybranych organów załatwionych wyrokiem kształtowała się następująco:

- Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 412 skargi załatwione uwzględniono 134, tj. 32,5%,
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 757 skargi załatwione uwzględniono 266, tj. 35,1%,

- Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – na 307 skarg załatwionych uwzględniono 82, tj. 26,7%,
- Komendant Główny Policji – na 434 skargi załatwione uwzględniono 84, tj. 19,3%,
- Minister Finansów – na 514 skargi załatwione uwzględniono 286, tj. 55,6%,
- Minister Infrastruktury – na 444 skargi załatwione uwzględniono 133 skargi, tj. 29,9%,
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji– na 387 skarg załatwionych uwzględniono 204, tj. 52,7%,
- Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia – na 114 skarg załatwionych uwzględniono 50, tj. 43,8%,
- Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na 1137 skarg załatwionych uwzględniono 323, tj. 28,4%.

Najwyższy wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w roku sprawozdawczym dotyczy decyzji podejmowanych przez Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na wysokim poziomie utrzymuje się on również w Narodowym Funduszu Zdrowia. Należy podkreślić, że wskaźnik ten zbliżył się do wskaźnika z 2006 r., kiedy to z obrotu prawnego zostało wyeliminowanych około 37% aktów i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów państwa. W 2007 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 25%.

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło 10 737 skarg. 6909 skarg zostało załatwionych wyrokiem, z czego 2871 uwzględniono, tj. 41,5%. Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie (2128) oraz Krakowie (1154). Najmniej zaś do WSA w Gorzowie Wielkopolskim (84) oraz w Opolu (183).

W 2008 r. wpłynęło 11 986 skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych z czego 8350 załatwiono wyrokiem, a 2940 skarg uwzględniono, co stanowi 35,2% ogółu spraw załatwionych wyrokiem. Oznacza to, że z obrotu prawnego zostało wyeliminowanych średnio 35% rozstrzygnięć SKO. Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie i Gliwicach – odpowiednio 2055 i 1531.

Na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej wniesiono w 2008 r. 10 702 skargi. Dla porównania w roku 2007 takich skarg było 11 833, a więc o 1131 skarg więcej. Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 7733 skargi z czego uwzględniły 2483 (32,1%). Ponadto sądy załatwiły wyrokiem 3926 skarg na akty i czynności izb celnych. Najwięcej skarg wpłynęło do Izby Celnej z Warszawy, Poznania oraz Rzepina. Sądy uwzględniły 1618 skarg (41,21% liczby załatwień).

W roku sprawozdawczym wpłynęło 1868 skarg dotyczących samorządu terytorialnego, z czego sądy uwzględniły 366 skarg. Na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego wpłynęły 1694 skargi, samorządu powiatowego 143 skargi, zaś na samorząd województwa wpłynęło 31 skarg.

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 10 608 skarg kasacyjnych. Sądy przekazały do NSA 9962 skargi (93,9%), zaś 1186 – odrzuciły.

3. Postępowanie mediacyjne

3.1. Zagadnienia ogólne

Szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego jest postępowanie mediacyjne, uregulowane w art. 115–118 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1]. Postępowanie mediacyjne możne być wszczęte na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed rozpoczęciem rozprawy, może też być prowadzone mimo braku wniosku stron. Celem postępowania, prowadzonego przez sędziego lub referendarza sądowego, jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa. Na podstawie dokonanych ustaleń organ administracji publicznej, stwierdziwszy naruszenie prawa przez swoje działania, uchyla lub zmienia zaskarżony akt, albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy. Skarżący zaś, stwierdziwszy że niesłusznie dopatrywał się w działaniu organu naruszenia prawa, może wycofać swoją skargę doprowadzając w ten sposób do umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego.

Mając na uwadze dane zaprezentowane w poniższej tabeli należy stwierdzić, że instytucja postępowania mediacyjnego, mimo swoich wielu zalet, nie przyjęła się w sądownictwie administracyjnym. Świadczy o tym znikoma i stale malejąca liczba spraw załatwianych w drodze mediacji. Braku zainteresowania mediacją należy doszukiwać się w szybkości i sprawności rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 2–3 miesiące okres rozpoznania sprawy sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36
Stanowi to % do ogółu załatwień	0,4	0,1	0,16	0,1	0,049%
Załatwiono spraw	170	117	66	17	16
% do spraw załatwionych ogółem	0,2	0,13	0,12	0,025	0,028%

3.2. Postępowanie mediacyjne – przykłady

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 499/07 przedmiotem postępowania mediacyjnego było umorzenie zaległości podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, w podatku od towarów i usług oraz zryczałtowanym podatku dochodowym od przychodów ewidencjonowanych z powodu ich przedawnienia. W odpowiedzi na skargę Dyrektor Izby Skarbowej podzielił stanowisko skarżącego w zakresie przedawnienia zobowiązań podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług za styczeń, lipiec i wrzesień 1995 r., stwierdzając jednocześnie, że nie uległy przedawnieniu

[1] Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

zobowiązania podatkowe za styczeń 1996 r. w podatku zryczałtowanym od przychodów ewidencjonowanych za styczeń 1996 r. oraz w podatku od towarów i usług. W rezultacie przeprowadzonego postępowania mediacyjnego organ podatkowy zobowiązał się, że uchyli skarżoną decyzję w całości i przekaże sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji z uwzględnieniem faktu przedawnienia zobowiązań podatkowych w podatku od towarów i usług za styczeń, lipiec i wrzesień 1995 r. oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych. Organ zobowiązał się również, że umorzy 50% odsetek z tytułu zobowiązań podatkowych w podatku od towarów i usług za styczeń 1996 r. oraz w zryczałtowanym podatku dochodowym od przychodów ewidencjonowanych za styczeń 1996 r. przy jednoczesnej spłacie przez skarżącego należności głównej z tytułu tych zobowiązań podatkowych. Jednocześnie Dyrektor Izby Skarbowej zobowiązał się do ustosunkowania się do wniosku skarżącego dotyczącego rozłożenia na raty wynegocjowanego zakresu odsetek oraz zaliczenia kwot wpłaconych w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego na poczet wymienionych wyżej zaległości podatkowych.

Następstwem ponownego rozpoznania sprawy było uchylenie przez Dyrektora Izby Skarbowej zaskarżonego rozstrzygnięcia oraz rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego – Naczelnika Urzędu Skarbowego, a następnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Rozstrzygnięcie powyższe nie zostało zaskarżone do sądu, a zatem Sąd, mając na uwadze dyspozycję art. 118 § 2 p.p.s.a., umorzył postępowanie w sprawie, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne ze skutkiem pozytywnym.

W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 241/08 przedmiotem rozstrzygnięcia była skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydana w trybie art. 138 § 2 k.p.a. (decyzja kasacyjna), której strona skarżąca co do istoty nie kwestionowała, a jedynie zarzucała, że z treści uzasadnienia decyzji wynika, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze bezkrytycznie zaaprobowało sytuację, według której organ I instancji wstrzyma się z wydaniem decyzji do czasu, gdy zostaną wydane przepisy wykonawcze przewidziane w art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych[2], i nie wskazało, w jaki sposób oraz w jakim zakresie ma być dalej prowadzone postępowanie, aby organ I instancji mógł merytorycznie rozstrzygnąć sprawę. W toku posiedzenia mediacyjnego strony ustaliły, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyli zaskarżoną decyzję i wyda nową decyzję w trybie art. 138 § 2 k.p.a., zawierającą w uzasadnieniu wskazanie, że pomimo niewydania przepisów wykonawczych przewidzianych w art. 5 ust. 6 cytowanej ustawy organ I instancji winien przeprowadzić postępowanie, w oparciu o analizy i opinie, o których mowa w art. 4 ust. 3 lub art. 5 ust 1 ww. ustawy.

W sprawie o sygn. akt II SA/Op 288/08 postępowanie mediacyjne zostało przeprowadzone z inicjatywy Sądu – w trybie art. 115 § 2 p.p.s.a. Postępowanie nie zakończyło się przyjęciem ustaleń przez strony co do sposobu załatwienia sprawy i wobec tego sprawa została skierowana do rozpoznania na rozprawie. Na tle niniejszej sprawy pojawił się problem dotyczący sposobu reprezentacji na posiedzeniu mediacyjnym organu kolegialnego, jakim jest samorządowe kolegium odwoławcze. Zgodnie bowiem z treścią § 36 ust. 4 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych[3], na posiedzenie me-

[2] Dz. U. Nr 127, poz. 880.
[3] Dz. U. Nr 169, poz. 1269.

diacyjne wzywa się strony do osobistego stawiennictwa, a za organ, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, powinna stawić się osoba umocowana do przyjęcia ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Wobec treści powyżej przytoczonej regulacji § 36 ust. 4 Regulaminu, pojawiła się wątpliwość, jakiego rodzaju (jakiej treści) pełnomocnictwem powinna legitymować się osoba reprezentująca organ kolegialny, skoro w myśl art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych[4] kolegium orzeka w składzie trzyosobowym. W przedmiotowej sprawie referendarz sądowy, który prowadził posiedzenie, uznał za spełniające przesłanki wyżej powołanego § 36 ust. 4 Regulaminu, przedłożone przez członka kolegium pełnomocnictwo do występowania w posiedzeniu mediacyjnym, wydane przez prezesa samorządowego kolegium odwoławczego, przy uwzględnieniu oświadczenia członka kolegium, że przed posiedzeniem mediacyjnym skład orzekający kolegium przyjął propozycje rozstrzygnięcia w sprawie i upoważnił ww. członka kolegium do zaprezentowania stanowiska składu orzekającego na posiedzeniu mediacyjnym, co zostało odnotowane w protokole posiedzenia.

W sprawie o sygn. akt. II SAB/Bd 20/08 przedmiotem rozstrzygnięcia była skarga na bezczynność Prezydenta Miasta w przedmiocie ustalenia i wypłaty odszkodowania za grunty zajęte pod drogi publiczne. Strony podczas posiedzenia mediacyjnego ustaliły rozważenie wydania postanowienia o podjęciu zawieszonego postępowania ze strony organu, a następnie wycofanie skargi przez stronę skarżącą. Ustalenia poczynione podczas posiedzenia mediacyjnego nie wpłynęły jednakże na późniejsze stanowiska stron, co doprowadziło do rozpoznania sprawy na rozprawie.

W sprawie o sygn. akt. I SA/Kr 909/07 odnoszącej się do nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2001 r., w toku postępowania mediacyjnego pełnomocnik organu wyraził wolę zmiany stanowiska w kwestii będącej przedmiotem sporu, zobowiązując się do wydania decyzji stwierdzającej nadpłatę w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2001 rok. Natomiast w sprawie II SA/Kr 1007/07 dotyczącej skargi na uchwałę Rady Miejskiej w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowanie mediacyjne nie doprowadziło do zgodnych ustaleń stron co do sposobu załatwienia sprawy i zakończyło się jej przekazaniem na rozprawę. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 958/08, gdy na posiedzeniu mediacyjnym strony nie doszły do porozumienia.

4. Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone, będące szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze fakultatywnym, uregulowane zostało w art. 119–122 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W myśl regulacji p.p.s.a. rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym jest możliwe, gdy: 1) decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania; 2) strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym,

[4] Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy; 3) jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi, mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, jeżeli stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości.

Mając na uwadze fakt, że postępowanie uproszczone jest wyjątkiem od zasady rozpoznania sprawy na rozprawie, ustawodawca wprowadził do ustawy art. 122 p.p.s.a, który daje możliwość przekazania sprawy do rozpoznania w trybie zwykłym. Sąd rozpoznający sprawę w trybie uproszczonym nie jest związany żadnymi ograniczeniami w przekazaniu sprawy do rozpoznania na rozprawie. Może to zrobić zarówno na wniosek którejkolwiek ze stron, jak i z urzędu, jeżeli uzna, że zachodzi konieczność rozpoznania sprawy w trybie zwykłym.

W 2008 r., podobnie jak w latach ubiegłych, można zaobserwować znaczne zmniejszenie liczby spraw rozpoznawanych przez sądy w trybie uproszczonym. W bieżącym roku wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały w postępowaniu uproszczonym zaledwie 155 spraw, z czego uwzględniono 109 skarg, a 46 oddalono. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Załatwiono łącznie	902	1390	683	358	155
Stanowi to % do ogółu załatwień	1	1,5	0,89	0,55	0,26%
Uwzględniono	506	8761	453	295	109
% spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym	50,6	63	66,2	82,4	70,3%
Oddalono	333	506	229	63	46

W roku sprawozdawczym sądy rozstrzygały w postępowaniu uproszczonym sprawy, których przedmiotem były m.in. skargi na decyzje w przedmiocie odmowy przyznania pomocy pieniężnej, przyznania uprawnień kombatanckich, nakazu zaprzestania prowadzenia działalności reklamowej aptek, skierowania na badania psychologiczne oraz stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia zażalenia. Nie zabrakło skarg na decyzje w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości podatkowych, umorzenia postępowania w sprawie wydania pozwolenia na obrót produktem biobójczym oraz bezczynności wojewody w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

W 2008 roku wnioski o wszczęcie postępowania uproszczonego wnosił przede wszystkim Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Prokurator oraz Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

Przyczyną małej popularności trybu uproszczonego wydaje się być przywiązanie stron do jawności postępowania, a nadto sprawność postępowania sądowego umożliwiająca uzyskanie orzeczenia sądu w okresie 2–3 miesięcy od daty wpływu sprawy. Przyczyn znikomego wykorzystania trybu uproszczonego należy doszukiwać się również w ograniczonych możliwościach stosowania go przez sąd z urzędu.

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 2008 r. w NSA orzekało 84 sędziów, z czego w Izbie Finansowej – 27, w Izbie Gospodarczej – 24, a w Izbie Ogólnoadministracyjnej – 33. Na jednego sędziego NSA przypadło rocznie 166,3 spraw załatwionych, w tym 111,8 skarg kasacyjnych.

W minionym roku średni okres załatwienia sprawy – od daty wpływu do wydania orzeczenia – wynosił około 12 miesięcy. Dla porównania okres ten w 2007 r. wynosił 10 miesięcy. Należy zwrócić uwagę, że w 2008 r. znacznie wzrosła liczba skarg kasacyjnych załatwionych w okresie 12–24 miesięcy. W 2007 r. liczba takich skarg wynosiła 2071, zaś w 2008 r. aż 4569. Ponadto wzrosła liczba skarg załatwionych po upływie 24 miesięcy. W porównaniu z rokiem 2007, kiedy po upływie dwóch lat zostały zakończone 2 sprawy, w minionym roku liczba takich spraw wzrosła do 42. Przytoczone dane wskazują, że w 2008 r. okres oczekiwania na załatwienie sprawy w NSA wzrósł średnio o 2 miesiące w stosunku do roku 2007.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2008 roku NSA miał do rozpatrzenia 18 114 skarg kasacyjnych, z wpływu – 10 119 i 7995 pozostałych z poprzedniego okresu. Załatwiono 9389 skarg kasacyjnych, co stanowi 92,7% bieżącego wpływu i 52% skarg do rozpatrzenia w roku minionym. Na rozprawach rozstrzygnięto 82,4% spraw – w 17,3% uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, w 5% uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i rozpoznano sprawę (uwzględniono 58,2% skarg rozpoznanych na

rozprawie)[5]. Na posiedzeniu niejawnym rozpoznano 17,6% ogółu spraw do załatwienia, z czego w 20,5% spraw uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, a w 4 spraw uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i rozpoznano sprawę (uwzględniono 3 skargi). Do rozpoznania na okres następny pozostało 8725 skarg kasacyjnych.

Przedmiotem rozstrzygniętych skarg kasacyjnych były zagadnienia: podatków i innych świadczeń pieniężnych – 37,8% spraw załatwionych i obrotu towarami z zagranicą, należności celnych – 11% spraw załatwionych; budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego, ochrony przeciwpożarowej – 8,5% spraw załatwionych; utrzymania i ochrony dróg publicznych – 6,1% spraw załatwionych; zagospodarowania przestrzennego – 4,3% spraw załatwionych. Pozostałe zagadnienia stanowiły niewielki odsetek spraw załatwionych.

NSA rozpatrzył ogółem 4222 zażalenia na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, co stanowi 95% spraw do załatwienia, w tym 22,2% stanowiły zażalenia w przedmiocie prawa pomocy, 13,7% – zażalenia w przedmiocie uchybienia terminu, 8,7% – zażalenia w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności.

Poza tym w roku minionym załatwiono 278 sporów kompetencyjnych – w 248 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy. Rozpatrzono 82 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (7 dotyczyło NSA), z czego 18 zostało uwzględnionych (22%) i przyznano łącznie 18 000 zł zadośćuczynienia od Skarbu Państwa. Uwzględnione skargi dotyczyły: WSA Gliwice – 1000 zł, WSA Kraków – 6000 zł, WSA Łódź – 1000 zł, WSA Poznań – 6000 zł, WSA Warszawa – 4000 zł.

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

[5] Art. 188 p.p.s.a.: „Jeżeli nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym przypadku Sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku".

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.

Unormowana w przepisie art. 187 p.p.s.a. instytucja rozstrzygania wątpliwości prawnych w toku rozpoznawania skargi kasacyjnej dotyczy poważnych wątpliwości i ma służyć objaśnieniu treści tych przepisów prawnych, od których wyjaśnienia zależy rozpoznanie sprawy. Możliwość sięgania do tej instytucji jest wyjątkiem od zasady. Nie może dotyczyć wątpliwości „zwykłych", a także takich, które choć „poważne", nie determinują rozpoznania skargi kasacyjnej. Chodzi o rezygnację składu orzekającego z przysługującego mu uprawienia, a jednocześnie obowiązku samodzielnego dokonywania interpretacji normy prawnej na rzecz przyjęcia wiążącej w sprawie interpretacji, zawartej w stosownej uchwale składu powiększonego.

W 2008 r. złożono ogółem 31 wniosków o podjęcie uchwały, w tym 7 w trybie abstrakcyjnym (5 – wnioski Prezesa NSA i wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich) i w trybie konkretnym (5 – w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 12 – w Izbie Finansowej i 7 – w Izbie Gospodarczej).

Wnioski o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego złożone przez podmioty określone w art. 264 § 2 p.p.s.a.

3.2. W 2008 r. do NSA wpłynęło 7 wniosków o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, skierowanych przez podmioty uprawnione na podstawie art. 264 § 2 p.p.s.a., spośród których 4 odnosiły się do wątpliwości interpretacyjnych p.p.s.a.

Prezes NSA złożył 5 wniosków na podstawie art. 36 § 1 p.u.s.a w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a. Dwa spośród nich odnosiły się do przepisów p.p.s.a. Pierwszy miał rozstrzygnąć wątpliwości, czy wniosek o wymierzenie grzywny złożony na podstawie art. 55 § 1 zd. pierwsze p.p.s.a. jest pismem procesowym wszczynającym postępowanie, od którego pobiera się wpis sądowy oraz czy od postanowienia, o którym mowa w art. 55 § 1 zd. drugie p.p.s.a. służy stronie skarga kasacyjna, czy zażalenie[6]. W drugim wniosku wątpliwości odnosiły się do kwestii możliwości zastosowania art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w przypadku, gdy w wyniku wniesienia skargi na bezczynność organu organ wywiąże się z obowiązków, co do których pozostawał w bezczynności[7]. Kolejny wniosek wskazywał na wątpliwości co do rozumienia art. 69 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze[8], w którym określono prawo Ministra Sprawiedliwości do 30-dniowego terminu do wyrażenia sprzeciwu do uchwały okręgowej rady adwokackiej: czy jest to termin doręczenia stronie, termin wysłania, czy też termin wydania sprzeciwu[9]. Zagadnień podatkowych dotyczyły dwa kolejne wnioski. Wątpliwości odnosiły się do art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej[10], chodziło o to, czy stwierdzenie bezskuteczności egzekucji powinno być dokonane aktem procesowym po przeprowadzeniu

[6] Rozstrzygnięte – uchwała z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FPS 1/08 ze zdaniem odrębnym 2 sędziów: M. Jaśkowskiej i J. Kabat-Rembelskiej.

[7] Rozstrzygnięte – uchwała z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I OPS 6/08.

[8] Z dnia 26 maja 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.).

[9] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GPS 4/08.

[10] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

postępowania egzekucyjnego, czy też może nastąpić na podstawie każdego dowodu[11]. Kolejny wniosek wskazał na wątpliwości interpretacyjne art. 21 ust. 7 ustawy o VAT z 1993 r.[12] w stanie prawnym do 30 kwietnia 2004 r. Chodziło o to, czy zakres pojęcia „różnica podatku niezwrócona przez urząd skarbowy w terminie określonym w ust. 6 ww. art." – odnosi się także do różnicy, co do której zasadność zwrotu okazała się po przeprowadzeniu postępowania podatkowego.

Prokurator Generalny wystąpił o wyjaśnienie kwestii, jaki środek odwoławczy przysługuje od wydanego na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o wymierzeniu organowi administracji grzywny w razie nieprzekazania sądowi skargi wraz z odpowiedzią w terminie 30 dni od jej wniesienia (sygn. akt II FPS 2/08).

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich odnosił się również do przepisów p.p.s.a. Pierwszy z nich dotyczył kwestii, czy niezachowanie przez osobę prawną, a także inną jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, przewidzianej w art. 252 § 2 p.p.s.a. formy złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu, stanowi brak formalny, do usunięcia którego strona powinna zostać przez sąd wezwana (I OPS 1/08). Natomiast na rozstrzygnięcie oczekuje wniosek z 2007 r. dotyczący przepisów procesowych. Chodzi o to, czy przepisy nakazujące orzeczenie o zwrocie kosztów postępowania zawarte w art. 203 i 204 p.p.s.a. mają zastosowanie, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie (I OPS 4/07).

3.3. Pytania prawne składów orzekających NSA, na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a.

Izba / Rok	Ogólnoadministracyjna	Finansowa	Gospodarcza	Razem
2007	7	14	6	27
2008	5	12	7	24

3.3.1. *Składy orzekające Izby Ogólnoadministracyjnej wystąpiły z 5 wnioskami*. Zagadnienia prawne dotyczyły kwestii interpretacji art. 8 ust. 1 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych[13] – czy nakładał on na wykonawcę narodowych planów gospodarczych obowiązek zaproponowania, przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego, konkretnie ustalonej i zatwierdzonej przez wojewódzką radę narodową ceny nieruchomości, czy też wystarczało jedynie wyrażenie gotowości nabycia nieruchomości za cenę określoną na podstawie art. 28 ww. dekretu oraz czy poprzestanie na określeniu ceny w nawiązaniu do art. 28 powołanego dekretu, w późniejszym postępowaniu wywłaszczeniowym należy uznać za rażące naruszenie prawa będące podstawą stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej[14]. W kolej-

[11] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 8 grudnia 2008 r. sygn. akt II FPS 6/08.

[12] 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.).

[13] Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31.

[14] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OPS 2/08.

nym wniosku zwrócono się o rozstrzygnięcie, czy uchwała zarządu dzielnicy m.st. Warszawy odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.[15] Kolejny wniosek dotyczył interpretacji przepisów art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[16]. Chodziło o to, czy przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej wyłącza co do zasady możliwość przyznania byłemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy[17]. Ponadto zwrócono się o rozstrzygnięcie kwestii, czy organ samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych ma prawo do oceny, w toku postępowania o stwierdzenie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki, czy dyplom ukończenia polskiej wyższej szkoły pielęgniarskiej posiadającej akredytację, jest dyplomem, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej[18], jeżeli szkoła nie spełniała wymaganych standardów kształcenia (II OPS 2/08) oraz, czy orzeczenie Komisji Majątkowej wydane na podstawie art. 63 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP[19] jest sprawą mieszczącą się w kognicji sądu administracyjnego (II OPS 1/08).

3.3.2. *Składy orzekające Izby Finansowej wystąpiły z 12 wnioskami*. Wnioski o rozstrzygnięcie odnosiły się głównie do przepisów prawa podatkowego, a jeden z nich dotyczył interpretacji przepisów p.p.s.a. i dotyczyły kwestii, czy stosując art. 296 § 1 p.p.s.a. przy rozpatrywaniu ponownej skargi kasacyjnej NSA może odstąpić od zastosowania art. 190 tej ustawy z uwagi na podjęcie uchwały przez NSA w składzie 7 sędziów, zawierającej stanowisko dotyczące wykładni prawa, odmienne od wyrażonego w poprzednim wyroku NSA, do którego stanowiska zastosował się wojewódzki sąd administracyjny[20]. Kilka pytań prawnych dotyczyło przepisów Ordynacji podatkowej, a mianowicie: terminu przedawnienia odsetek od nieuiszczonych w terminie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – czy przedawniają się na podstawie art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej z upływem 5 lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek wpłaty zaliczek (art. 44 ust. 3 u.p.d.o.f.[21]), czy też z końcem roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku za rok podatkowy[22]; tzw. milczących interpretacji podatkowych – chodziło o to, czy w stanie prawnym obowiązującym w 2006 r. pojęcie – niewydanie postanowienia – określone w art. 14b § 3 Ordynacji podatkowej, oznacza brak jego doręczenia w terminie 3 miesięcy, od dnia otrzymania wniosku[23]; czy postępowanie w sprawie orzeczenia o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, przewidzianej w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej, prowadzone jest tylko

[15] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 21 lipca 2008 r. sygn. akt I OPS 4/08.

[16] Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

[17] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I OPS 5/08.

[18] Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602 ze zm.

[19] Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.

[20] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 30 czerwca 2008 r. sygn. akt I FPS 1/08.

[21] Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 90, poz. 416 ze zm.).

[22] NSA, po przejęciu sprawy do rozpoznania, wyrokiem z dnia15 grudnia 2008 r. sygn. akt II FPS 3/08 oddalił skargę kasacyjną.

[23] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt FPS 2/08.

z udziałem jednego z członków zarządu spółki wymienionej w tym przepisie, a w stosunku do każdego z pozostałych członków zarządu należy prowadzić odrębne postępowanie, czy należy prowadzić jedno postępowanie z udziałem wszystkich osób będących w danym okresie członkami zarządu takiej spółki[24]; czy niedopełnienie obowiązku złożenia odwołania jednocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu do jego wniesienia, o którym mowa w art. 162 § 2 Ordynacji podatkowej, stanowi brak formalny podania, do którego uzupełnienia organ podatkowy – właściwy do rozpatrzenia odwołania – powinien wezwać stronę na podstawie art. 169 § 1 ww. ustawy, czy też stanowi brak, który skutkuje odmową przywrócenia terminu, bez uprzedniego wzywania strony do jego usunięcia na podstawie art. 162 § 2 Ordynacji podatkowej (sygn. akt II FPS 9/08). Kilka pytań prawnych odnosiło się do zagadnień związanych z podatkiem VAT, a mianowicie, czy czynności wykonywane przez biegłego w postępowaniu sądowym (o których mowa w art. 13 pkt 6 u.p.d.o.f.) mogą być uznane za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r.[25], a jeśli tak, to czy należy je uznać za wykonywane w ramach stosunku prawnego, w którym powstaje odpowiedzialność sądu wobec osób trzecich (art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT z 2004 r.[26]), czy od 1 czerwca 2005 r. przez dostawę towarów należy rozumieć również przekazanie przez podatnika bez wynagrodzenia towarów należących do jego przedsiębiorstwa na cele związane z tym przedsiębiorstwem, gdy podatnikowi przysługiwało prawo do odliczenia VAT (sygn. akt FPS 6/08); czy w świetle przepisu § 50 ust. 4 pkt 1 lit. a/ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[27] faktura wystawiona przez podmiot niezarejestrowany na potrzeby podatku od towarów i usług nie stanowi podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego (sygn. akt I FPS 7/08) oraz czy o tym, że inwestycja drogowa[28] ma charakter infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu korzystającej do 31 grudnia 2007 r. na podstawie art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. a/ w zw. z art. 146 ust. 3 pkt 2 ustawy o podatku VAT 2004 r. z obniżonej – 7% stawki podatku od towarów i usług decyduje fakt jej realizacji w ramach inwestycji budownictwa mieszkaniowego, jako towarzyszącej temu budownictwu czy też dla zastosowania obniżonej tej stawki podatku wystarczające jest, aby inwestycja drogowa miała związek z budownictwem mieszkaniowym, przy czym związek ten może mieć charakter pośredni (sygn. akt I FPS 8/08). Kolejne zagadnienie prawne odnosiło się do kwestii, czy w stanie prawnym obowiązującym w 2004 r. nabycie w drodze darowizny udziałów spółki jawnej wyczerpuje definicję nabycia zakładu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o podatku od spadków i darowizn[29] (sygn. akt II FPS 5/08). Kolejne zagadnienie do rozstrzygnięcia odnosiło się do kwestii oceny świadczenia przysługującego pozaetatowym członkom samorządowego kolegium odwoławczego na postawie art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych[30] – czy jest dietą w rozumieniu

[24] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 24 listopada 2008 r. sygn. akt II FPS 4/08.
[25] Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.).
[26] Rozstrzygnięto w 2009 r. – uchwała z dnia 12 stycznia 2009 r. sygn. akt I FPS 3/08.
[27] Dz. U. Nr 109, poz. 1245 ze zm.
[28] Budowa, przebudowa, remont, modernizacja.
[29] Ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. Nr 142, poz. 1514 ze zm.).
[30] Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 856 ze zm.

art. 21 ust. 1 pkt 17 u.p.d.o.f. (sygn. akt II FPS 7/08). Następne pytanie prawne odnosiło się do daty objęcia właściwością wojewódzkich kolegiów skarbowych – czy podmioty zarządzane bezpośrednio przez nierezydenta zostały objęte właściwością tych urzędów od 1 września 2003 r., czy od 1 stycznia 2004 r. – czy włączenie podatników, o których mowa w art. 5 ust. 9b pkt 7 lit. c/ ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych[31], do danej kategorii podatników w rozumieniu art. 5a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, nastąpiło od dnia 1 września 2003 r. czy też od dnia 1 stycznia 2004 r. (sygn. akt II FPS 8/08).

3.3.3. *Składy orzekające Izby Gospodarczej wystąpiły z 7 wnioskami*. Pytania prawne dotyczyły różnych zagadnień. Dwa pytania prawne dotyczyły przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze, z tym że pytanie prawne o sygn. akt II GPS 2/08 odnosiło się do tego samego zagadnienia co wniosek Prezesa NSA o sygn. akt II GPS 4/08[32], natomiast przepisów ww. ustawy dotyczyło pytanie, czy na listę adwokatów może być wpisana osoba, która odbyła w RP aplikację adwokacką w okresie nie krótszym niż przewidziany w art. 76 ust. 1 Prawa o adwokaturze i złożyła egzamin adwokacki (sygn. akt II GPS 3/08). Kolejne pytanie dotyczyło przepisów ustawy – Prawo własności przemysłowej[33] – czy w sytuacji, gdy okres rzeczywistego nieużywania zarejestrowanego znaku towarowego, o którym mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1 Prawa własności przemysłowej, 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 ww. ustawy, należy przyjąć ostatni dzień pięcioletniego okresu liczonego od początkowej daty nieużywania znaku, czy dzień złożenia powyższego wniosku[34]. Następne pytanie prawne dotyczyło kwestii, czy w spółce cywilnej, w której tylko jeden ze wspólników posiada licencję na wykonywanie transportu drogowego, świadczenie tych usług przez inną osobę niż licencjobiorca nie oznacza odstępowania licencji osobom trzecim albo przeniesienia uprawnień z niej wynikających na osobę trzecią w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[35]. Do rozstrzygnięcia poszerzonemu składowi przedstawiono pytanie prawne, czy w przypadku udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki, o jakim mowa w art. 99 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[36] osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą w ramach spółki cywilnej, która następnie została przekształcona w spółkę osobową prawa handlowego, spółka przekształcona pozostaje podmiotem tego zezwolenia na podstawie art. 553 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[37]. Kolejne pytanie odnosiło się do kwestii, czy pojęcie należności celnej, która w chwili uiszczenia

[31] Dz. U. Nr 106, poz. 489 ze zm. w brzmieniu ustalonym przez art. 15 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, poz. 1302).

[32] Postanowienie z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt II GPS 2/08 – odmowa podjęcia uchwały.

[33] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.).

[34] Rozstrzygnięto – uchwała z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GPS 1/08.

[35] Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm. – rozstrzygnięto: uchwała z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GPS 5/08.

[36] Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271.

[37] Rozstrzygnięto: uchwała z dnia 14 stycznia 2009 r. sygn. akt II GPS 6/08.

nie była prawnie należna (art. 246 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny[38]), obejmuje przypadek spodziewanej preferencji wynikającej z wystawionego retrospektywnie świadectwa przewozowego EUR.1 (sygn. akt I GPS 1/08). Jedno z pytań odnosiło się do kwestii kognicji sądów administracyjnych do rozstrzygnięcia uchwały rady powiatu w sprawie obliczenia wysokości i przekazania dotacji placówce niepublicznej, o jakiej mowa w art. 90 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[39] (sygn. akt II GPS 7/08).

3.4. NSA rozstrzygnął 24 pytania prawne – podjął 18 uchwał, wydał 3 wyroki w trybie art. 187 § 3 p.p.s.a. i wydał 3 postanowienia odmawiające podjęcia uchwał. Poniższa tabela przedstawia dane statystyczne o rozstrzygnięciach z podziałem na izby. Dane w nawiasie dotyczą 2007 r.

Izba	Uchwały	Wyroki	Postanowienia
Ogólnoadministracyjna	8 (3)	(1)	(1)
Finansowa	7 (11)	1 (3)	1 (5)
Gospodarcza	3 (5)	2	2 (1)

3.4.1. *W dziewięciu uchwałach podjęto zagadnienia interpretacji przepisów p.p.s.a.* W uchwale z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt I OPS 3/07 NSA stwierdził, że skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu[40], jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. NSA uznał, że skoro uiszczenie opłat za dowód rejestracyjny, tablice rejestracyjne i kartę pojazdu jest warunkiem zarejestrowania pojazdu, to wydanie decyzji o zarejestrowaniu pojazdu jest uzależnione od uprzedniego uiszczenia tych opłat. Wniosek o zarejestrowanie pojazdu, jeżeli opłaty te nie zostały uiszczone, podlega zwrotowi (art. 261 § 2 k.p.a.), a wnoszącemu przysługuje zażalenie na postanowienie o zwrocie podania (art. 261 § 3 k.p.a.), następnie zaś skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). A zatem o istnieniu obowiązku uiszczenia przez stronę tych opłat rozstrzyga się w toku załatwiania sprawy administracyjnej, a kontrola rozstrzygnięć organów w tym przedmiocie objęta jest właściwością sądu administracyjnego. Zdaniem NSA uiszczenie opłaty za wydanie karty pojazdu jest wykonaniem przez stronę obowiązku wynikającego z przepisu prawa powszechnie obowiązującego, o którym organ nie rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej. Wobec tego żądanie zwrotu uiszczonej opłaty za kartę pojazdu powoduje konieczność odniesienia się przez organ do takiego obowiązku w formie aktu lub czynności, które strona może poddać kontroli sądu administracyjnego. Odnosząc się do żądania zwrotu opłaty za kartę pojazdu organ odnosi się do obowiązku wynikającego z przepisów prawa, a więc podejmuje akt lub czynność, które nie są decyzją lub postanowieniem, na które jednak przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podobnie stwier-

[38] Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802.
[39] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.
[40] Dz. U. Nr 137, poz. 1310 ze zm.

dzono w uchwale z dnia 21 lipca 2008 r. sygn. akt I OPS 4/08, mocą której postanowiono, że uchwała zarządu dzielnicy m.st. Warszawy odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

W uchwale z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FPS 1/08 stwierdzono, że wniosek o wymierzenie organowi grzywny, wymieniony w art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a., jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a., od którego na podstawie art. 230 § 1 i 2 p.p.s.a. pobiera się wpis sądowy, a od postanowienia, o którym mowa w art. 55 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. zgodnie z art. 173 § 1 *in fine* p.p.s.a. w zw. z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. służy stronie zażalenie, a nie skarga kasacyjna. Wnioskodawca – Prezes NSA wskazał, że na tle instytucji prawnej uregulowanej w art. 54 § 2, 55 § 1 oraz 154 § 2 i 6 p.p.s.a. ujawniły się dwa problemy, które doprowadziły do rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz sprzecznych wypowiedzi przedstawicieli piśmiennictwa. Pierwszy z nich to kwestia pobierania wpisu od wniosku o wymierzenie organowi grzywny, drugim zaś jest zagadnienie środka odwoławczego od postanowienia wydanego w wyniku rozpoznania wniosku o wymierzenie grzywny. Zdaniem NSA ustawodawca w określeniu „postępowanie sądowe" nie jest konsekwentny i rozumie przez nie każdy rodzaj postępowania, a więc także w sprawie sądowoadministracyjnej (art. 50, art. 54, art. 57 p.p.s.a.), odrębne wszczynające postępowanie przed sądem (art. 63 i art. 64 § 3 p.p.s.a.) czy postępowanie wpadkowe, np. o udzielenie prawa pomocy w toku postępowania (art. 243 § 1 p.p.s.a.). A zatem od okoliczności danego wypadku zależy to, czy wniosek określony w danym przepisie wszczyna postępowanie sądowe, czy też jest wnioskiem w postępowaniu wpadkowym nie wszczynającym postępowania sądowego. O wnioskach wszczynających postępowanie sądowe rozumiane jako „równoważne" skardze wszczynającej postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej jest mowa w art. 63 i 64 § 3 p.p.s.a. Skoro przepis art. 64 § 3 p.p.s.a wyraźnie wskazuje i zrównuje wymogi wniosku wszczynającego postępowanie sądowe z wymogami skargi, to nie powinno budzić wątpliwości to, że kryterium wyróżnienia takich wniosków powinno być „zainicjowanie przez taki wniosek czynności sądu w sytuacji, gdy w chwili jego składania nie toczy się postępowanie przed sądem lub sądem danej instancji", gdyż albo postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej nie przekształciło się w postępowanie sądowe, albo zostało już zakończone. A zatem wniosek skarżącego o wymierzenie organowi grzywny, o którym mowa w art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a. jest wnioskiem wszczynającym postępowanie sądowe, o którym mowa w art. 63 p.p.s.a., albowiem mimo że postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej (art. 1 w zw. z art. 50 § 1 i 2 i art. 54 § 1 p.p.s.a.) zostało już wszczęte (co nie zawsze jest regułą) na skutek wniesienia skargi do sądu, lecz za pośrednictwem organu administracyjnego, to przez to, że organ ten nie przekazał skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę zgodnie ze swoimi obowiązkami (art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a.), nie można przyjąć, by zostało wszczęte postępowanie sądowe w sprawie ze skargi strony. Za odrębnością postępowania w sprawie wymierzenia organowi grzywny przemawiałaby także wykładnia celowościowa art. 55 § 1 i art. 63 p.p.s.a. Na tym etapie postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej sąd nie dysponuje ani aktami sprawy, ani także skargą, co oznacza, że w istocie nie wie, jaki jest przedmiot postępowania, aczkolwiek o tym, że zostało ono wszczęte w istocie może tylko

domniemywać. Dlatego też wyodrębnienie tego postępowania sądowego z postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej ma znaczenie praktyczne, istotne nie tylko dla sądu, ale i dla strony postępowania. Konsekwencją przyjęcia poglądu, że wniosek o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a. jest wnioskiem wszczynającym odrębne postępowanie sądowe, jest to, że zgodnie z art. 230 § 1 p.p.s.a. należy od niego pobrać wpis sądowy. Co do rodzaju środka odwoławczego od postanowienia, o którym mowa w art. 55 § 1 zdanie drugie p.p.s.a., to trafne jest przyjęcie poglądu, że wniosek o wymierzenie organowi grzywny wszczyna odrębne postępowanie sądowe, co oznacza w konsekwencji, że postanowienie o wymierzeniu organowi grzywny, o odmowie wymierzenia grzywny, będzie postanowieniem kończącym postępowanie. Środkiem odwoławczym od postanowienia jest zażalenie. Przyjęciu zaskarżalności postanowienia z art. 55 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. zażaleniem nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że są to postanowienia kończące postępowanie, skoro przepis szczególny tak stanowi. Postanowieniami kończącymi postępowanie wskazanymi w art. 194 § 1 p.p.s.a. są postanowienia o odmowie sporządzenia uzasadnienia wyroku (art. 194 § 1 pkt 4) i postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej (art. 194 § 1 pkt 7). Skoro ustawodawca w tych przypadkach postanowień zamykających drogę do wydania wyroku dopuszcza drogę zażalenia, to nic nie stoi na przeszkodzie by przyjąć, że zażalenie dopuszczalne jest także w przypadku postanowienia z art. 55 § 1 zdanie drugie p.p.s.a.

W uchwale z dnia 24 listopada 2008 r. sygn. akt II FPS 4/08 NSA stwierdził, że art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie stanowi podstawy do zawieszenia przez wojewódzki sąd administracyjny z urzędu postępowania do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie tego samego rodzaju, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu wnioskodawca – Rzecznik Praw Obywatelskich – wskazał, że zgodnie z treścią art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na tle zawartej w tym przepisie prejudycjalnej przyczyny zawieszenia postępowania ujawniły się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy te prezentują dwa odmienne stanowiska w kwestii zawieszenia postępowania w sytuacji, gdy w innej sprawie o tożsamym stanie faktycznym i prawnym zostało wydane wcześniej orzeczenie, które strona zaskarżyła do NSA. NSA przedstawiając argumenty uzasadniające swoje stanowisko wskazał m.in., że brak jest podstaw do formułowania poglądu o związaniu stanowiskiem NSA wojewódzkiego sądu administracyjnego orzekającego w innej, aczkolwiek analogicznej rodzajowo, sprawie. W art. 178 ust. 1 Konstytucji postanowiono, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Przepis ten zawiera skierowany do sędziów nakaz samodzielnego rozstrzygania wszystkich zagadnień faktycznych i prawnych, związanych z rozpoznawaną sprawą. Skoro więc pytanie prawne i podjęta w jego efekcie uchwała są wyjątkiem od konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej, to ten wyjątek nie może być interpretowany rozszerzająco. W odniesieniu do spraw sądowoadministracyjnych oznacza to, że sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych zobowiązani są samodzielnie rozstrzygać wszystkie związane ze sprawą dylematy faktyczne i prawne. Ponadto zawieszenie postępowania wiąże się z nieuchronną zwłoką w załatwieniu sprawy, co ma niebagatelne znaczenie

w świetle konstytucyjnego nakazu rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasady szybkości postępowania sądowoadministracyjnego (art. 7 p.p.s.a.). A zatem przywołane wyżej przepisy sprzeciwiają się zawieszeniu postępowania z przyczyn celowościowych, gdy brak ku temu rzeczywistej podstawy wskazanej w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

W uchwale z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I OPS 6/08 NSA uznał, że art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma zastosowanie także w przypadku, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność organu – w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a tej ustawy – organ wyda akt lub dokona czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co do których pozostawał w bezczynności. Uchwała ta została podjęta na wniosek Prezesa NSA, który wskazał na dwa rozbieżne poglądy w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także rozbieżne stanowiska w piśmiennictwie prawniczym. Problem ten sprowadza się do tego, czy w przypadku ustania bezczynności organu w toku postępowania sądowego należy je umorzyć na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., czy też należy skargę oddalić na podstawie art. 151 p.p.s.a. Za umorzeniem przemawiał fakt, że uwzględniając skargę na bezczynność organu sąd może jedynie zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu administracyjnego lub podjęcia określonej czynności, a zatem w przypadku podjęcia przez organ czynności postępowanie sądowoadministracyjne staje się bezprzedmiotowe, co stwarza podstawę do jego umorzenia z art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Przeciwstawny pogląd oparto na założeniu, zgodnie z którym wydanie aktu administracyjnego albo podjęcie przez organ stosownej czynności po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego i nie uprawnia do wydania przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania. Nie zachodzi bowiem bezprzedmiotowość postępowania „z innych przyczyn", w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., lecz wyłącznie skarga nie może zostać uwzględniona przez sąd ze względu na przewidziane dla sądu w art. 149 p.p.s.a. możliwe rozstrzygnięcia. NSA przedstawiając szereg argumentów uzasadniających stanowisko wyrażone w uchwale wskazał, że celem wprowadzenia do systemu sądowej kontroli administracji skargi na bezczynność organu administracji było wyposażenie jednostki w środek prawny, którego zastosowanie skutecznie przymuszałoby organ do podjęcia żądanego działania. Przyjęcie stanowiska, że wydanie przez organ żądanego aktu po wniesieniu skargi do sądu, ale przed zamknięciem rozprawy, powinno skutkować oddaleniem skargi, ponieważ organ nie pozostaje już w stanie bezczynności, może w konsekwencji doprowadzić do lekceważenia przepisów wyznaczających organom administracyjnym terminy załatwiania spraw (por. art. 35 k.p.a., czy art. 139 Ordynacji podatkowej). Skarga na bezczynność organu przestanie wówczas spełniać swoje zadanie, ponieważ stanie się tylko iluzorycznym środkiem przymuszania do terminowego załatwiania spraw przez organy administracyjne. Skoro jej uwzględnienie w trybie autokontroli czyni ją bezzasadną, to nie będzie można organowi skutecznie postawić zarzutu, że naruszył prawo opieszałym działaniem, jeżeli tylko zdąży z wydaniem aktu lub podjęciem czynności przed wydaniem wyroku w sprawie przez sąd.

W uchwale z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt I OPS 4/07 stwierdzono, że przepisy art. 203 i 204 p.p.s.a. nie mają zastosowania, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich został uzasadniony ujawnionymi w orzecznictwie sądów administracyjnych

rozbieżnościami w stosowaniu art. 203 i 204 p.p.s.a. w kwestii zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. Zdaniem NSA przyjęte w postępowaniu kasacyjnym orzekanie o zwrocie kosztów między stronami w zależności od wyniku procesu ma zasięg ograniczony do przypadków wskazanych w art. 203 i 204 p.p.s.a. Niedopuszczalne jest więc rozszerzenie w drodze wykładni systemowej zakresu stosowania art. 203 i 204 p.p.s.a. na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, bowiem spowodowałoby pogorszenie sytuacji procesowej skarżącego. Uwzględnienie skargi kasacyjnej na postanowienie kończące postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji nie oznacza jeszcze, że stroną „przegrywającą" jest organ administracyjny. Jeżeli w następstwie takiego orzeczenia NSA sąd pierwszej instancji, po ponownym rozpoznaniu sprawy, uwzględni skargę, to nie ma przeszkód, aby na podstawie art. 200 p.p.s.a. zasądzić na rzecz skarżącego wszystkie koszty postępowania, w tym koszty postępowania kasacyjnego związane ze skargą kasacyjną od postanowienia o odrzuceniu skargi, ponieważ podlegają one zaliczeniu do poniesionych przez skarżącego kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Natomiast nie należy się skarżącemu zwrot kosztów postępowania od organu w razie nieuwzględnienia skargi, bo to wynika wprost z art. 200 p.p.s.a. oraz zasady orzekania o zwrocie kosztów między stronami, przyjętej w art. 199 p.p.s.a. W świetle unormowań (art. 200, 203 i 204) zwrot kosztów postępowania przysługuje skarżącemu według jednolitego kryterium, zasadności skargi. Ma on jedynie uprzywilejowaną pozycję w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, polegającą na tym, że w przypadku bezzasadności skargi (oddalenia skargi, odrzucenia skargi) nie ma obowiązku zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez organ lub innych uczestników postępowania.

W uchwale z dnia 28 stycznia 2008 r. sygn. akt I FPS 7/07 stwierdzono, że w świetle przepisów art. 231 w związku z art. 215 i 216 p.p.s.a., wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi tylko ta część należności pieniężnej, która została zakwestionowana w skardze. Zdaniem NSA przepisy prawa powinny być interpretowane w zgodzie z Konstytucją. A zatem odnosząc wykładnię prokonstytucyjną i zgodną z prawami człowieka do analizowanych przepisów, to w imię realizacji prawa do sądu i prawa do rzetelnego procesu, wysokość wpisu stosunkowego powinna być obliczana od wartości podanej przez stronę, która będzie odzwierciedlała wartość faktycznego przedmiotu sporu. W tym miejscu należy podkreślić, że wysokość wpisu wpływa również na wysokość wynagrodzenia fachowego pełnomocnika i wysokość wpisu od skargi kasacyjnej. W związku z tym ustalenie nadmiernych kosztów może stanowić istotną barierę w możliwości z korzystania z prawa do składania środków zaskarżenia i korzystania z profesjonalnej pomocy pełnomocnika. W świetle przepisów art. 231 w związku z art. 215 i 216 p.p.s.a., wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi tylko ta część należności pieniężnej, która została zakwestionowana w skardze. Podobne stanowisko zajął NSA w postanowieniu składu siedmiu sędziów z dnia 21 stycznia 2008 r. sygn. akt I GSK 2039/06.

W uchwale z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OPS 1/08 stwierdzono, że niezachowanie, określonego w art. 252 § 2 p.p.s.a., wymogu złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu jest brakiem formalnym, o jakim mowa w art. 49 § 1 w zw. z art. 257 tej ustawy, który podlega usunięciu przez wezwanie strony do złożenia wniosku na urzędowym formularzu, bez względu na to, czy wniosek złożyła osoba fizyczna, czy osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Rzecznik Praw Obywatelskich w uzasadnieniu wniosku podniósł, że w orzecznictwie

NSA, rozpoznającego zażalenia na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych o pozostawieniu bez rozpoznania wniosków o przyznanie prawa pomocy złożonych przez osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w innej formie niż formularz urzędowy, ujawniły się rozbieżności dotyczące tego, czy niezachowanie przez wnioskodawcę formy urzędowego formularza stanowi brak formalny, do usunięcia którego strona powinna zostać wezwana. Zdaniem NSA art. 257 p.p.s.a. należy rozpatrywać w związku z art. 49 § 1 i § 3 p.p.s.a. Art. 257 p.p.s.a. składa się z dwóch części, pierwsza dotyczy sytuacji, gdy wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony na urzędowym formularzu, druga część zaś odnosi się do sytuacji, gdy wniosek został wprawdzie złożony na urzędowym formularzu, ale zawiera braki – został nieprawidłowo wypełniony. Obydwie te sytuacje dotyczą braków formalnych złożonego wniosku o przyznanie prawa pomocy, a więc braków formalnych pisma w rozumieniu art. 49 § 1 p.p.s.a. Użyte w drugiej części art. 257 p.p.s.a. wyrazy „w zakreślonym terminie" dotyczą terminu, o jakim mowa w art. 49 § 1 p.p.s.a., co nie oznacza niedopuszczalności wezwania do usunięcia wady formalnej wniosku złożonego z pominięciem urzędowego formularza. Tak więc brak formalny wniosku o przyznanie prawa pomocy, polegający na tym, że nie został on złożony na urzędowym formularzu, może być usunięty w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. przez wezwanie do złożenia wniosku na urzędowym formularzu. Przepisy art. 49 § 1 i art. 257 p.p.s.a. nie wprowadzają różnic między osobami fizycznymi a osobami prawnymi lub innymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej w zakresie dotyczącym wzywania do uzupełnienia braków formalnych pisma i skutków nieuzupełnienia tych braków, także gdy pismem tym jest wniosek o przyznanie prawa pomocy.

W uchwale z dnia 30 czerwca 2008 r. sygn. akt I FPS 1/08 stwierdzono, że NSA przy rozpatrywaniu ponownej skargi kasacyjnej obowiązany jest – w związku z art. 269 § 1 p.p.s.a. – odstąpić od zastosowania art. 190 tej ustawy, z uwagi na podjęcie uchwały przez NSA w składzie siedmiu sędziów, zawierającej stanowisko dotyczące wykładni prawa, odmienne od wyrażonego w poprzednim wyroku NSA, do którego to stanowiska zastosował się wojewódzki sąd administracyjny. Pytający skład orzekający wskazał na kolizję normy z art. 190 p.p.s.a. z normą wynikającą z art. 269 § 1 p.p.s.a. w rozpoznawanej sprawie, bowiem po wydaniu przez sąd pierwszej instancji wyroku, w którym w sposób prawidłowy zastosowano art. 190 p.p.s.a., NSA podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów, sygn. akt I FPS 6/07, w której dokonał odmiennej wykładni prawa. Sąd wskazał, że uwzględnienie w rozpoznawanej sprawie przez NSA treści podjętej uchwały spowodowałoby konieczność uchylenia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, który prawidłowo zastosował się do wykładni ustalonej wcześniej przez NSA. Zdaniem składu rozstrzygającego przedstawione zagadnienie prawne kolizję norm można usunąć przez ustalenie ich hierarchii. Okolicznością o podstawowym znaczeniu dla rozwiązania rysującego się dylematu jest to, że zajęcie przez NSA – w formie uchwały – stanowiska co do wykładni określonych przepisów prawa materialnego nastąpiło w czasie, gdy jeszcze toczyło się postępowanie sądowoadministracyjne. Zapadły wyrok, uwzględniający wykładnię przeprowadzoną przez NSA, został bowiem powtórnie zaskarżony przez wniesienie środka odwoławczego w postaci skargi kasacyjnej. Zaistniał więc stan zawisłości sprawy sądowoadministracyjnej. Nie powinno być najmniejszych wątpliwości co do tego, że celem sprawowanej przez NSA kontroli instancyjnej jest przede wszystkim zapewnienie stanu poszanowania i jedności prawa, a nie tylko rozumia-

nej w sposób formalny zgodności powtórnie kwestionowanego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego z dokonaną wcześniej, w związku z uwzględnieniem skargi kasacyjnej, wykładnią obowiązującego prawa. Efektywność tej kontroli wymaga, aby w takiej sytuacji uznać związanie NSA stanowiskiem zaprezentowanym w uchwale tego Sądu, a nie wykładnią przyjętą w wyniku rozpoznania poprzedniej skargi kasacyjnej.

3.4.2. *W trzech uchwałach podjęto zagadnienia interpretacji przepisów Ordynacji podatkowej.* W uchwale z dnia 28 grudnia 2008 r. sygn. akt II FPS 6/08 postanowiono, że: „1. Stwierdzenie przez organ podatkowy bezskuteczności egzekucji, o której mowa w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej, powinno być dokonane po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego. 2. Stwierdzenie bezskuteczności egzekucji ustala się na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu." Wnioskodawca, Prezes NSA, wskazał potrzebę rozstrzygnięcia rozumienia pojęcia bezskutecznej egzekucji, którego użył ustawodawca w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej i które wywołało istotnie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Pierwszy pogląd zakłada, że bezskuteczność egzekucji wymaga formalnego jej stwierdzenia po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego, jednakże zwolennicy tego poglądu wskazują na brak w prawie podatkowym i innych aktach normatywnych definicji bezskuteczności egzekucji i podnoszą w związku z tym konieczność odwołania się w tym zakresie do języka potocznego, gdzie pojęcie to związane jest z przymusowym ściągnięciem należności – wiąże się to z obowiązkiem formalnego wszczęcia i prowadzenia egzekucji na podstawie przepisów k.p.c. lub ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[41] oraz formalnego stwierdzenia jej bezskuteczności. Drugi pogląd oparty jest na stanowisku wypracowanym przez judykaturę i doktrynę na gruncie art. 298 Kodeksu handlowego[42] oraz art. 299 § 1 Kodeksu spółek handlowych[43]. Uregulowana w tych przepisach odpowiedzialność subsydiarna członków zarządu za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ma miejsce w przypadku ustalenia, na podstawie każdego dowodu, bezskuteczności egzekucji wobec spółki. Zwolennicy tego poglądu na gruncie prawa podatkowego wskazują jednocześnie, że wymóg formalnego stwierdzenia bezskuteczności egzekucji nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie, a organy podatkowe mogą ją wykazać za pomocą wszystkich obiektywnych dowodów, wskazujących, że spółka nie posiada majątku, z którego można by zaspokoić wierzytelność Skarbu Państwa. Zdaniem NSA, za przyjęciem poglądu wyrażonego w ww. sentencji uchwały instytucja odpowiedzialności członka zarządu spółek kapitałowych została inaczej uregulowana w prawie podatkowym. Procedura dochodzenia do odpowiedzialności członków zarządu spółek kapitałowych jest skomplikowana, co odpowiada i realizuje zasadę określoną w art. 107 § 1 Ordynacji podatkowej. Odpowiedzialność tych osób, wynikająca z przepisów rozdziału 15 Ordynacji podatkowej, jako niezwiązana z obowiązkiem podatkowym i podatkowoprawnym stanem faktycznym ma charakter odpowiedzialności wyjątkowej. Jest charakterystyczne także i to, że ustawodawca w przypadku orzekania o odpowiedzialności członków zarządu spółek kapitałowych w art. 116 § 1–3 Ordynacji podatkowej zaostrzył wymogi i przesłanki wydania decyzji przez konieczność przesądzenia

[41] Dz. U. z 2006 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

[42] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 502).

[43] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. (Dz. U. Nr 94, poz. 1037).

w postępowaniu bezskuteczności egzekucji w stosunku do spółki, a w przepisie art. 108 § 2 pkt 3 Ordynacji podatkowej wprost sformułował wymóg wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Tym samym dla stwierdzenia zaistnienia przesłanki bezskuteczności egzekucji na gruncie odpowiedzialności członków zarządu spółek kapitałowych konieczne jest wszczęcie egzekucji. Nie można bowiem bezskuteczności egzekucji stwierdzić poza postępowaniem egzekucyjnym. Za poglądem tym przemawia także i to, że ustawodawca w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej użył określenia: „jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna".

W uchwale z dnia 26 maja 2008 r. sygn. akt I FPS 8/07 podjęto zagadnienie dotyczące niedopuszczalności zapłaty podatku przez osobę trzecią. NSA stwierdził, że zapłata, o której mowa w art. 59 § 1 pkt 1 w zw. z art. 60 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym w 2004 r., dokonana przez inny podmiot w imieniu podatnika, nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania podatkowego tego podatnika. Zgodnie z art. 59 § 1 Ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe wygasa m.in. wskutek zapłaty podatku. Wątpliwości składu orzekającego odnosiły się do sytuacji, czy zobowiązanie wygasa, gdy zapłaty podatku dokona nie sam podatnik, lecz osoba trzecia, tj. podmiot niebędący podatnikiem, działający w jego imieniu. Zdaniem NSA obowiązek zapłaty podatku wynika ze zobowiązania podatkowego, a zobowiązanym do jego zapłacenia jest podatnik. Tym samym za słuszną należy uznać tezę, że tylko zapłata podatku przez podatnika prowadzi do realizacji zobowiązania podatkowego i tym samym do jego wygaśnięcia. Za przyjęciem tego poglądu przemawia treść przepisu art. 60 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej. Reguluje on termin dokonania zapłaty podatku w obrocie bezgotówkowym. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca precyzyjnie określił, że w obrocie bezgotówkowym zapłata podatku możliwa jest jedynie z rachunku bankowego podatnika. Nie jest zatem dopuszczalna, w obrocie bezgotówkowym, zapłata podatku przez osobę trzecią.

W uchwale z dnia 4 października 2008 r. sygn. akt I FPS 2/08 odniesiono się do zagadnienia określenia momentu, w którym dochodzi do przyjęcia tzw. milczącej interpretacji podatkowej. NSA stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym w 2005 r. pojęcie „niewydanie postanowienia" użyte w art. 14b § 3 Ordynacji podatkowej, oznacza brak jego doręczenia w terminie 3 miesięcy, liczonym od dnia otrzymania wniosku, o którym stanowi przepis § 1 powołanego artykułu. Prezentowana uchwała dotyczy zagadnienia związanego z tzw. milczącą interpretacją podatkową w kształcie, w jakim instytucja ta funkcjonowała w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[44]. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych odnosiły się do określenia terminu obowiązywania tzw. milczącej interpretacji podatkowej. W orzecznictwie funkcjonowały trzy poglądy. W pierwszym, za datę przyjęcia tzw. milczącej interpretacji uznawano fakt, gdy w okresie 3 (lub 4) miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku do organu podatnikowi nie doręczono postanowienia interpretacyjnego. Niektóre składy orzekające stały na stanowisku, że momentem właściwym w tym zakresie jest dzień podpisania pisma zawierającego interpretację lub dzień, w którym pismo takie zostało wysłane wnioskodawcy[45]. Zdaniem NSA zdecy-

[44] Dz. U. z 2006 r. Nr 217, poz. 1590. Ustawa ta weszła w życie w dniu 1 lipca 2007 r.

[45] Za tym poglądem opowiedziano się w zdaniu odrębnym.

dowane pierwszeństwo należy przyznać stanowisku, że wywiązanie się przez właściwy organ z obowiązku udzielenia interpretacji obejmuje zarówno sporządzenie stosownej informacji (w stanie prawnym obowiązującym w 2005 r. – także nadanie jej formy postanowienia), jak i przekazanie jej treści wnioskodawcy. Tak pojmowana realizacja wymienionego obowiązku zapewnia realną ochronę wnioskodawcy, a więc służy urzeczywistnieniu idei, która legła u podstaw analizowanej instytucji prawnej[46]. Ochrona ta doznawałaby uszczerbku w przypadku, gdyby wnioskodawca dowiedział się o udzieleniu mu interpretacji z opóźnieniem spowodowanym zwłoką w doręczeniu mu postanowienia zawierającego interpretację. Stosowanie instytucji mającej z założenia zapewnić bezpieczeństwo prawne wnioskodawcy nie powinno generować nowych wątpliwości co do jego sytuacji i przysługującej mu ochrony. Ustalenie, czy skutki te wystąpiły, musi zatem uwzględniać pewną datę doręczenia interpretacji adresatowi, zaś w razie jego braku – dzień upływu ustawowego terminu zastrzeżonego dla dokonania tej czynności. Nie może ono natomiast w żadnym wypadku poprzestawać na wskazaniu dnia podjęcia czynności „wewnętrznego urzędowania", którą jest opatrzenie interpretacji datą nagłówkową i podpisem osoby umocowanej do jej sporządzenia.

Zagadnienie terminu podjęcia czynności przez organ zostało rozstrzygnięte podobnie w uchwale z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GPS 4/08, w której odniesiono się do rozumienia terminu, o którym mowa w art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[47], w której to uchwale NSA stwierdził, że termin 30 dni do wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu jest terminem do doręczenia sprzeciwu okręgowej radzie adwokackiej lub zainteresowanemu.

3.4.3. *Pozostałe uchwały odnosiły się do różnych zagadnień, m.in. wywłaszczeń dokonanych na podstawie dekretów, spraw mieszkaniowych, terminu wniesienia sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości oraz prawa własności przemysłowej*. W uchwale z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I OPS 5/08 stwierdzono, że przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej nie wyłączało możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy) na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[48]. Podejmując uchwałę NSA zwrócił uwagę na potrzebę uwzględnienia stanu prawnego obowiązującego w dacie wydawania kwestionowanej decyzji oraz fakt, że zmianom ulegały przepisy samego dekretu o gruntach warszawskich, ale i innych regulacji, które obowiązywały w czasie stosowania przepisów dekretu o gruntach warszawskich. Art. 7 dekretu o gruntach warszawskich posługuje się pojęciami „prawo wieczystej dzierżawy" oraz „plan zabudowania", które w czasie wydawania kwestionowanej decyzji zostały zastąpione innymi pojęciami prawnymi. Prawo wieczystej dzierżawy zostało zastąpione prawem własności czasowej[49], a następnie prawem użytkowa-

[46] Jej gwarancyjną funkcję wyeksponowano m. in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r. sygn. akt P 36/05, OTK ZU-A 2006, nr 9, poz. 129.

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

[48] Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

[49] Z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, tj. z dniem 1 stycznia 1947 r., (art. XXXIX § 2 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych; Dz. U. Nr 57, poz. 321).

nia wieczystego[50]. Natomiast określenie „plan zabudowania" zastąpiło określenie „plan zagospodarowania przestrzennego"[51]. Dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego istotne znaczenie miało także pojęcie „użyteczności publicznej", którego istotną cechą jest powszechna dostępność prowadzonej w jej ramach działalności, ale nie jedynie. Użyteczność publiczna jest integralnie związana z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb społeczeństwa, której istotą jest nieprzerwane zaspokajanie potrzeb na poziomie powszechnej dostępności, również ekonomicznej. Użyteczność publiczna jest związana z funkcjonowaniem urządzeń i powiązanych z nimi usług, określanych mianem dóbr publicznych. A więc wszystko, co nie jest związane z realizacją tych zadań, nie może być uznane za realizację celów użyteczności publicznej, choćby było powszechnie dostępne i społecznie użyteczne. Jednakże katalog spraw mieszczących się w pojęciu użyteczności publicznej, jaki kształtował się w ówczesnych warunkach ustrojowych związanych z istotnymi ograniczeniami własności prywatnej, umacniała tendencja do szerokiego określania celów użyteczności publicznej. Ówczesny ustawodawca dopuszczał możliwość realizacji celów użyteczności publicznej przez podmioty spoza administracji publicznej. W art. 7 dekretu o gruntach warszawskich posłużono się konstrukcją prawną, według której przyznanie lub odmowa przyznania prawa własności czasowej do gruntu (prawa wieczystej dzierżawy) została uzależniona od tego, czy da się to pogodzić z planem zagospodarowania przestrzennego (wcześniej planem zabudowania). Nie można więc z góry wykluczyć przyznania prawa własności czasowej do określonego gruntu z tego tylko powodu, że grunt ten znajduje się na terenie przeznaczonym na cele użyteczności publicznej. Możliwe było przecież przeznaczenie większego terenu na cele użyteczności publicznej (cele publiczne), z możliwością jednak wykorzystania części tego terenu także na inne cele. Z przepisów obowiązującego wówczas dekretu o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju z 1946 r. nie wynika wprost, że cele użyteczności publicznej mogły być realizowane tylko przez podmioty publiczne. NSA wskazał, że brak jest podstaw do tego, aby przepisy dekretu o gruntach warszawskich, które wprowadzały „rewolucyjne" ograniczenia prawa własności, interpretować rozszerzająco. Należy je wykładać zawężająco, zwłaszcza wtedy, gdy były stanowione pod rządami Konstytucji marcowej z 1921 r., chroniącej w art. 99 prawo własności[52]. Nadto istotnym argumentem przemawiający za tym, że nie można przyjąć, iż przeznaczenie nieruchomości na cele użyteczności publicznej „automatycznie" przesądzało o wyłączeniu możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy) i zwalniało od obowiązku czynienia ustaleń w sprawie, jest uwzględnienie kwestii, w jakim stopniu ogólne powołanie się w planie na cele użyteczności publicznej bez ich bliższego określenia, wpływało na możliwość odmowy przyznania prawa własności czasowej. Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju wskazywał m.in. na potrzebę, aby plany miejscowe w miarę konkretnie ustalały przeznaczenie terenów na cele użyteczności. A zatem oceny braku

[50] Po wejściu w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159), tj. z dniem 22 października 1961 r.

[51] Po wejściu w życie dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. Nr 16, poz. 109).

[52] Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z celami użyteczności publicznej, tak samo zresztą jak z innymi ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, dokonywać należało na podstawie kryteriów obiektywnych, pod kątem tego, czy grunt może być, a nie że jest, bądź będzie, wykorzystywany przez byłego właściciela (jego następców prawnych) na cele określone w planie. Gmina bowiem miała obowiązek, stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich, uwzględnić wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu da się pogodzić z jego przeznaczeniem w planie zabudowania (planie zagospodarowania przestrzennego), a to oznacza, że zainteresowany nie miał obowiązku wykazywania, że działalność taka była dotąd na gruncie prowadzona. Przytoczone argumenty prowadzą do wniosku, że przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej nie wyłączało możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy), na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich.

W uchwale z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OPS 2/08 stwierdzono: 1) w wezwaniu właściciela do odstąpienia nieruchomości, o którym mowa w art. 8 ust. 1 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych[53], wykonawca narodowych planów gospodarczych był zobowiązany wskazać cenę konkretnie określoną, zatwierdzoną przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej; 2) określenie ceny w wezwaniu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 powołanego dekretu, poprzez odesłanie do art. 28 tego dekretu, nie stanowiło naruszenia art. 8 ust. 1 dekretu, uzasadniającego z tego tylko powodu stwierdzenie nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Uchwała ta dotyczy problematyki związanej z oceną legalności decyzji wydanych na podstawie powojennych regulacji prawnych, pozwalających na przejmowanie na rzecz państwa nieruchomości dla celów realizacji tzw. narodowych planów gospodarczych. Zasady dokonywania przesunięć majątkowych w omawianym zakresie regulował w szczególności dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych[54]. Zagadnienie to było przedmiotem licznych orzeczeń NSA, w których poszczególne składy orzekające przyjmowały odmienne stanowiska. W części orzeczeń wskazywano, że wezwanie mogło zawierać wyłącznie „zasady ustalenia ceny" nieruchomości (poprzez odesłanie do art. 28 dekretu), bez wymogu dokładnego określenia kwoty[55]. Z drugiej strony, niektóre składy orzekające NSA przyjmowały odmienne stanowisko, twierdząc, że w wezwaniu konieczne było wskazanie konkretnej ceny[56]. Zdaniem NSA z wykładni gramatycznej art. 8 ust. 1 dekretu wynika, że przepis ten nakładał na wykonawcę narodowych planów gospodarczych obowiązek zaproponowania właścicielowi nieruchomości, przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego, konkretnie ustalonej ceny nieruchomości. Stosownie bowiem do tego

[53] Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31.

[54] Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31.

[55] Zob. m.in. wyroki NSA: z 20 grudnia 2000 r. sygn. akt I SA 1184/99; z 19 stycznia 2001 r. sygn. akt I SA 2477/99; z 30 lipca 2003 r. sygn. akt I SA 2395/01; z 17 października 2003 r. sygn. akt I SA 3353/01.

[56] Zob. m.in. wyroki NSA: z 29 czerwca 2001 r. sygn. akt I SA 220/00; z 31 marca 2000 r. sygn. akt I SA 235/99; z 13 listopada 2001 r. sygn. akt I SA 925/00; z 25 lipca 2002 r. sygn. akt I SA 130/01; z 23 marca 2004 r. sygn. akt OSK 77/04.

przepisu cena, która powinna spełniać wymagania określone rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 28 dekretu, musiała być „zatwierdzona" przez określony organ i organ ten był też zobligowany „ustalić jednocześnie warunki zapłaty". Spełnienie wymagania zatwierdzenia ceny i ustalenia warunków płatności już z tych tylko względów zakładało konieczność wskazania określonej ceny. Przytoczona wykładnia analizowanej normy znajduje też uzasadnienie w wykładni systemowej. Treść art. 8 ust. 1 dekretu w zestawieniu z treścią art. 9 ust. 1 i 2 dekretu upoważnia do stwierdzenia, że „wezwanie", o jakim mowa w art. 8 ust. 1 dekretu, stanowiło ofertę, o jakiej mowa w art. 57 § 1 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego. Ofertą bowiem było oświadczenie złożone w celu zawarcia umowy drugiej stronie, obejmujące istotne postanowienia tej umowy. Tymi istotnymi elementami oferty były określone podmioty umowy, a więc z jednej strony wykonawca narodowych planów gospodarczych, z drugiej zaś – właściciel określonej nieruchomości, kolejny element oferty stanowiła ściśle określona nieruchomość (art. 4 ust. 1 dekretu) i w końcu elementem oferty była określona cena lub wskazana nieruchomość zamienna. Skoro więc cena była jednym z elementów umowy, to wykonawca narodowych planów gospodarczych powinien był wskazać konkretną cenę nieruchomości, której odstąpienia żądał od właściciela. Odnośnie do pkt 2 sentencji uchwały NSA wskazał, że ocena stopnia naruszenia określonego przepisu prawnego (czy naruszenie tego przepisu jest, czy nie jest rażące) oraz związku tego naruszenia z wydaną decyzją wymaga w każdej sprawie dokonania ustaleń w kontekście innych przepisów, które łącznie określają tok rozpoznawania sprawy i jej rozstrzygnięcia. Konieczne jest dokonanie oceny, jaką funkcję w rozpoznawanej sprawie pełni taki przepis w relacji do całej regulacji dotyczącej tego rodzaju sprawy. Rozstrzyganie o tym, czy naruszenie określonego przepisu prawnego jest rażące, czy nie jest rażące, pozostaje w ścisłym związku z podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a która jednak stwierdzenie nieważności decyzji wiąże z tym, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a nie z tym, że w toku załatwiania sprawy został naruszony jakikolwiek przepis prawny.

W uchwale z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OPS 3/08 stwierdzono: „Policjantowi, który posiada lokal mieszkalny przyznany na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[57], z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych, nie przysługuje równoważnik pieniężny, o którym mowa w art. 92 tej ustawy, mimo że posiadany lokal przestał odpowiadać normom określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów"[58]. Zdaniem NSA równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego nie ma charakteru świadczenia o charakterze rekompensacyjnym za uciążliwości związane z zamieszkiwaniem w lokalu „z przydziału służbowego" o mniejszym, niż przysługujący, metrażu, lecz ma charakter ekwiwalentu za ponoszone przez policjanta koszty wynajmu lokalu, którego nie może mu zapewnić podmiot zatrudniający policjanta. Gdyby przyjąć, że w analizowanej sytuacji przysługuje równoważnik pieniężny za brak odpowiedniego lo-

[57] Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.
[58] Dz. U. Nr 105, poz. 884 ze zm.

kalu, to policjant korzystałby wówczas jednocześnie z prawa do dwóch świadczeń z tego samego tytułu, przy czym równoważnik pieniężny – wobec prawnej niemożliwości jego różnicowania – byłby mu wypłacany w takiej samej wysokości jak funkcjonariuszowi, któremu nie przydzielono żadnego lokalu. Natomiast funkcjonariuszowi, któremu przydzielono lokal mieszkalny z zasobu mieszkaniowego Policji, i który w czasie pełnienia służby nabył prawo do dodatkowej normy (dodatkowych norm) zaludnienia, przysługuje prawo do zamiany posiadanego lokalu mieszkalnego na inny lokal o odpowiednim standardzie i metrażu, a więc jedynie prawo do modyfikacji zrealizowanego już uprawnienia (§ 1 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r.). Uprawnienie to może być realizowane tylko i wyłącznie przez przydział lokalu o odpowiedniej powierzchni mieszkalnej i użytkowej.

W uchwale z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GPS 1/08 postanowiono: „Datą stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy na podstawie art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[59], o której mowa w art. 172 tej ustawy, jest ostatni dzień pięcioletniego okresu liczonego od początkowej daty nieużywania znaku v.s. od uzasadnienia"[60]. Zdaniem NSA bieg pięcioletniego okresu, o którym mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p., będzie rozpoczynał się po dniu wydania decyzji o udzieleniu prawa ochronnego przy niepodjęciu w ogóle używania znaku lub od dnia zaprzestania jego używania. Wątpliwości odnośnie do sposobu liczenia pięcioletniego okresu w pierwszej sytuacji, przestały istnieć po obowiązującej od dnia 1 listopada 2007 r. nowelizacji art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p., dokonanej przez art. 1 pkt 39 lit. a/ ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej[61].

W uchwale z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GPS 5/08 stwierdzono, że w spółce cywilnej, w której tylko jeden ze wspólników posiada licencję na wykonywanie transportu drogowego, świadczenie tych usług przez inną osobę niż licencjobiorca oznacza przeniesienie uprawnień wynikających z licencji na osobę trzecią z naruszeniem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[62]. Tym samym NSA rozstrzygnął wątpliwości związane z regulacjami ustawy o transporcie drogowym, zgodnie z którymi licencji nie można odstąpić osobie trzeciej, a ponadto niedopuszczalne jest przenoszenie na osobę trzecią uprawnień wynikających z licencji (art. 13 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). Sądy administracyjne z reguły opowiadały się za poglądem, że dla wykonywania działalności w zakresie transportu drogowego przez spółkę cywilną, o której mowa w art. 860–875 k.c., wystarczy, że jeden ze wspólników legitymuje się licencją[63]. Pogląd ten uzasadniano między innymi tezą, że licencja, jakkolwiek nie jest prawem majątkowym, może stanowić „swoistego rodzaju" wkład do prowadzonej przez wspólników działalności gospodarczej. W sytuacji takiej nie dochodzi zatem do naruszenia zakazu odstępowania i przenoszenia

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

[60] Do uchwały złożono dwa zdania odrębne.

[61] Dz. U. Nr 135, poz. 958.

[62] Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

[63] Zob. m.in. wyroki NSA: z 24 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1137/06; z 4 grudnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1667/06; z 18 grudnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1728/06; z 28 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 6/08; z 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GSK 66/08.

uprawnień wynikających z licencji (art. 13 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). Zdaniem NSA, każdemu ze wspólników przysługuje prawo (posiada majątek, jak to określa ustawodawca) do całego majątku wspólnego spółki. Jeżeli majątek ten odpowiada wartościom wskazanym w ustawie o transporcie drogowym, to każdy ze wspólników może powołać się na jego posiadanie.

3.5. Działalność uchwałodawcza NSA jest jednym z instrumentów umożliwiających wyeliminowanie rozbieżności w orzecznictwie bez uchybienia niezawiłości sędziów, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Jest ona ważna w sytuacji, gdy często zmieniające się przepisy prawa 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 szczególności dekretów wydanych bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej, na podstawie których wydawano decyzje nacjonalizacyjne lub wywłaszczeniowe. Odniesiono się do nich w uchwałach o sygn. akt: I OPS 5/08 i I OPS 2/08. W pierwszej z nich, dla ustalenia prawidłowego rozumienia przepisu wskazano zasady ochrony prawa własności zawarte w Konstytucji marcowej.

W kilku uchwałach odniesiono się do interpretacji przepisów prawa podatkowego, w szczególności do Ordynacji podatkowej. Można tu wskazać uchwałę o sygn. akt II FPS 6/08, w której postanowiono, że stwierdzenie bezskuteczności egzekucji może nastąpić po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego. Ważne znaczenie dla podatników miała także uchwała o sygn. akt I FPS 2/08, w której odniesiono się do zagadnienia tzw. milczących interpretacji, gdzie NSA wskazał, że sformułowanie „niewydanie postanowienia" użyte w art. 14b § 3 Ordynacji podatkowej oznacza brak jego doręczenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku przez organ. Dodać należy, że ostatnia zmiana Ordynacji podatkowej uwzględnia stanowisko NSA podjęte w ww. uchwale.

Jednakże najwięcej uchwał odnosiło się do przepisów proceduralnych zawartych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Część z nich odnosiła się do kognicji sądów administracyjnych – chodziło o to, czy na dany akt (sygn. akt I OPS 4/08) lub czynność (sygn. akt I OPS 3/08) służy skarga do sądu administracyjnego.

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. NSA 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 ujmowane w rejestrach NSA.

W 2008 r. do rozpoznania NSA miały 342 wnioski o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość, 33 wnioski o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego oraz 17 innych spraw odnoszących się do tej materii. Rozstrzygnięto 278 sporów kompetencyjnych i i sporów o właściwość. W 161 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, w 54 sprawach oddalono wnioski, natomiast w 22 sprawach odrzucono wnioski. W sprawach o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego rozpoznano 33 wnioski na posiedzeniu niejawnym.

Wpływ i załatwienie spraw o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość w poszczególnych izbach

Izba	Z okresu poprzedniego	Wpływ	Do załatwienia	Załatwiono	Wskazano organ	Oddalono	Odrzucono	Na okres następny
Ogólnoadministracyjna	55	267	322	266	152	53	20	56
Finansowa	1	5	6	3	3			3
Gospodarcza	2	12	14	9	6	1	2	5

4.2. Istota sporu

W zakresie spraw odnoszących się do istoty sporu o właściwość istnieje już dość pokaźny dorobek orzeczniczy.

Spór o właściwość lub spór kompetencyjny występuje wówczas, gdy zachodzi rozbieżność poglądów co do zakresu działania organów administracji publicznej, wymagająca usunięcia w drodze podjętych w tym kierunku środków prawnych. W sporze kompetencyjnym rozbieżność poglądów co do zakresu działania organów administracji publicznej zachodzi, gdy mamy do czynienia z tożsamością sprawy, którą zajmują się co najmniej dwa organy. Tożsamość sprawy występuje, gdy w postępowaniu przed organami chodzi o rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej tego samego przedmiotu, pomiędzy tymi samymi stronami, przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej.

Spór objęty kognicją NSA powstaje dopiero wówczas, gdy postanowienie o przekazaniu sprawy innemu organowi jest ostateczne i nie zostało skutecznie zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a organ, któremu sprawa została przekazana, nie podziela stanowiska wyrażonego w postanowieniu o przekazaniu sprawy (postanowienie z 18 września 2008 r. sygn. akt II OW 47/08). Właściwość NSA ma miejsce wówczas, gdy w sporze pozostają organy jednostek samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej i nie ma wspólnego dla nich organu wyższego stopnia (art.22 § 1 pkt 1 k.p.a.) (postanowienie z 19 listopada 2008 r. sygn. akt I OW 102/08).

Spór o właściwość może wyłącznie mieć miejsce, gdy istnieje materialnoprawna podstawa do wydania przez organ decyzji administracyjnej. Spory o właściwość, powstałe między organami administracji publicznej, muszą dotyczyć sprawy, której przypisać można przymiot indywidualnej sprawy administracyjnej, tj. nie tylko rozstrzyganej przez organ administracji, ale rozstrzyganej w postępowaniu administracyjnym (sygn. akt I OW 142/08). Podstawowe znaczenie dla wskazania przez NSA organu właściwego do załatwienia sprawy ma poczynienie przez organy administracji ustaleń określających przedmiot sprawy. Dopiero jednoznaczne wyjaśnienie przez organ, co jest przedmiotem sprawy objętej podaniem strony, może być podstawą oceny, że organ, do którego wniesiono podanie, nie jest właściwy do załatwienia określonej sprawy z zakresu administracji publicznej. Obowiązek dokonania ustaleń, od których zależy właściwość organu, spoczywa przede wszystkim na organie administracji publicznej, do którego strona wniosła pismo o załatwienie określonej sprawy, a jeżeli sprawa ostatecznym postanowieniem została przekazana innemu organowi, obowiązek ten spoczywa na tym organie, przed wystąpieniem z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu (sygn. akt II OW 63/08).

Spór kompetencyjny może więc powstać tylko w ramach konkretnej sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem prowadzonego postępowania, albo co do której odmówiono nadania biegu postępowaniu, nie ma zaś sporu co do stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy. Ma on miejsce wtedy, gdy przedmiotem postępowania przed dwoma organami administracyjnymi jest sprawa tych samych stron, dotycząca tego samego przedmiotu, przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej (postanowienie z 7 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OW 32/08). Warunkiem rozstrzygnięcia sporu jest uzasadnienie, że przepisy budzące wątpliwości interpretacyjne są powiązane z przedmiotem konkretnej sprawy, przedstawionej przez wnioskodawcę wraz z konkretnym zindywidualizowanym stanem faktycznym (postanowienie z 20 listopada 2008 r. sygn. akt II OW 64/08). Dopóki więc nie nastąpi dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego i ustalenie, jaki konkretny przepis prawa materialnego należy zastosować w sprawie, a także jednoznaczne wykluczenie, na podstawie analizy przepisów prawa, właściwości wnioskodawcy w sprawie i wskazaniu w oparciu o te przepisy innego, właściwego w sprawie organu (sygn. akt II OW 43/08), nie można mówić o sporze kompetencyjnym (sygn. akt: I OW 85/08, I OW 82/08, sygn. akt II OW 71/07). Niezgodność poglądów co do tego, kto ma rozpatrzyć wniosek strony, musi zostać wyrażona w formie postanowienia, którym organ uznający swoją niewłaściwość przekazuje podanie strony innemu organowi (postanowienie NSA z 30 września 2008 r. sygn. akt I OW 100/08). Związanie prawomocnym postanowieniem o przekazaniu sprawy według właściwości (art. 65 § 1 k.p.a.) oznacza, że organ, któremu sprawa została przekazana musi ograniczyć się do jednej z trzech opcji, jakie generalnie ustawodawca przewidział dla takiej sytuacji: jeżeli organ

uznaje się za właściwy w sprawie – rozpatrzy on merytorycznie wniosek strony, jeśli organ otrzymujący sprawę prezentuje pogląd, że organem właściwym w sprawie jest jeszcze inny (trzeci) organ administracyjny – organ otrzymujący przekazuje sprawę według właściwości przez siebie ustalonej, jeżeli organ otrzymujący stoi na stanowisku, że organem właściwym w sprawie jest organ przekazujący — wówczas organ otrzymujący sprawę występuje z wnioskiem o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego (postanowienie z 30 lipca 2008 r. sygn. akt I OW 39/08).

Jeśli dwa organy odnoszą się do dwóch różnych spraw, chociaż dotyczących tej samej strony, to jest to spór pozorny, gdyż nie zachodzi rozbieżność stanowisk w zakresie właściwości (czy kompetencji) tych organów, a jedynie – rozbieżność co do istoty sprawy (postanowienia: z 22 października 2008 r. sygn. akt I OW 85/08, z 27 maja 2008 r. sygn. akt II OW 14/08, z 10 października 2008 r. sygn. akt II OW 43/08).

4.3. Kompletność wniosku

Jeżeli strona nie określiła dokładnie przedmiotu swego żądania, to przed skierowaniem do NSA wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego organ administracyjny wzywa stronę w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia podania (postanowienie z 7 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OW 32/08). Ciężar ustalenia stanu faktycznego sprawy spoczywa przede wszystkim na tym organie administracji, do którego wpłynęło żądanie załatwienia określonej sprawy. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, nie poparty ustaleniami stanu faktycznego spawy jest przedwczesny i podlega oddaleniu (postanowienie z 9 maja 2008 r. sygn. akt II OW 8/08).

Nie ma tożsamości sprawy, kiedy nie ma zgody między organami co do oceny stanu faktycznego oraz co do przepisów prawa, w oparciu o które należy daną sprawę rozstrzygać. Jeśli dwa organy odnoszą się w rzeczywistości do dwóch różnych spraw, chociaż dotyczących tej samej strony, mamy do czynienia ze sporem pozornym, gdyż istnieje rozbieżność co do istoty sprawy. Wniosek[64] o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego o charakterze abstrakcyjnym, oderwany w swej treści od konkretnego przypadku, podlega odrzuceniu (postanowienie z 21 października 2008 r. sygn. akt II OW 48/08).

O sporze kompetencyjnym (lub sporze o właściwość) można mówić wyłącznie na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego albo wtedy, kiedy jeden z organów przekaże drugiemu organowi podanie (sprawę) na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. Postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość[65] nie może być alternatywą dla postępowania w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych[66], a rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie może być rozstrzygnięciem konkurencyjnym dla decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty albo innego sposobu zakończenia sprawy w danej instancji[67] (postanowienia: z 10 października 2008 r. sygn. akt II OW 50/08, z 21 listopada 2008 r. sygn. akt II OW 67/08).

[64] Art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64 § 3 p.p.s.a.
[65] Art. 1 pkt 3 k.p.a.
[66] Art. 1 pkt 1 k.p.a.
[67] Art. 104 k.p.a.

Wniosek o rozstrzygnięcie sporu powinien być podpisany przez organ uprawniony. NSA nie kwestionował skuteczności wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego bądź sporu o właściwość podpisanego przez osoby upoważnione do wydawania decyzji przez organ administracyjny właściwy ustawowo w sprawie, ograniczając się do odnotowania samego faktu takiego sposobu podpisania wniosku (np. postanowienia: z 30 maja 2008 r. sygn. akt I OW 8/08, z 12 czerwca 2008 r. sygn. akt I OW 23/08, z 13 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OW 42/08, z 20 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OW 51/08, z 3 października 2008 r. sygn. akt I OW 74/08). W jedynym przypadku wskazano, że inny organ administracji publicznej, pozostający w sporze administracyjnym, o którym mowa w art. 22 § 3 pkt 2, musi być uprawniony z mocy ustawy lub posiadać stosowne pełnomocnictwo pochodzące od takiego organu do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 22 § 3 k.p.a. (postanowienie z 1 grudnia 2008 r. sygn. akt I OW 119/08). Umocowanie do stosowania kompetencji obejmuje również umocowanie do żądania rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego.

4.4. Niedopuszczalność wniosku

Wniosek do NSA złożony już po wydaniu decyzji w pierwszej instancji jest niedopuszczalny. Decyzja ta może zostać poddana kontroli jedynie w drodze instancji i wówczas organ wyższego stopnia będzie orzekał o właściwości bądź jej braku (postanowienia: z 15 września 2008 r. sygn. akt II OW 59/08 oraz z 11 marca 2008 r. sygn. akt I OW 139/07).

W toku ponownego rozpoznawania sprawy przez organ pierwszej instancji, po zwróceniu sprawy w wyniku wydania decyzji kasacyjnej, niedopuszczalne jest przekazanie sprawy innemu organowi. Organ pierwszej instancji jest związany decyzją organu wyższego stopnia, który rozpatrzył odwołanie i wydał ostateczną decyzję na podstawie art.138 § 2 k.p.a., która może być wzruszona tylko przez sąd administracyjny bądź w trybie nadzwyczajnym (postanowienia: z 11 lipca 2008 r. sygn. akt II OW 25/08, z 10 października 2008 r. sygn. akt II OW 50/08).

Niedopuszczalny jest wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego po prawomocnym ustaleniu (w zupełnie innym postępowaniu sądowoadministracyjnym) braku właściwości jednego z organów pozostających w sporze. Związanie orzeczeniem sądu w tym zakresie powoduje niedopuszczalność powstania w tej samej sprawie sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 4 p.p.s.a., a co za tym idzie – niedopuszczalność wniosku o rozstrzygnięcie takiego sporu[68] (postanowienie NSA z 4 czerwca 2008 r. sygn. akt I OW 26/08).

Odrzuceniu podlega wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w sprawie nieobjętej kognicją sądów administracyjnych (postanowienia: z 30 września 2008 r. sygn. akt I OW 100/08, z 5 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OW 36/08 powołujące podobne postanowienie NSA z 16 stycznia 1995 r. sygn. akt I SA 40/95), np. zobowiązania wynikające z niewykonania umowy cywilnoprawnej (postanowienia: z 30 września 2008 r. sygn. akt I OW 100/08, z 4 lipca 2008 r. sygn. akt I OW 31/08). Przedmiotem sporu kompetencyjnego czy sporu o właściwość nie może być także skarga w rozumieniu przepisów działu VIII k.p.a. (postanowienie z 19 grudnia 2008 r. sygn. akt I OW 183/08).

[68] Art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a.

W sytuacji gdy żaden z będących w sporze organów nie jest właściwy do rozpatrzenia sprawy administracyjnej objętej sporem, a właściwym w tej sprawie jest inny organ administracji publicznej, NSA oddala wniosek (sygn. akt I OW 152/08). Nie ma podstaw do odrzucenia takiego wniosku (postanowienia: z 11 marca 2008 r. sygn. akt I OW 122/07 i z 4 grudnia 2008 r. sygn. akt I OW 137/08, w którym powołano taki sam pogląd w postanowieniu z 28 lutego 2007 r. sygn. akt I OW 99/06 oraz postanowienie z 8 maja 2008 r. sygn. akt I OW 11/08).

Oddaleniu wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie stoi na przeszkodzie ewentualne stwierdzenie przez NSA nieważności postanowienia o przekazaniu sprawy administracyjnej innemu organowi lub uchyleniu takiego postanowienia (art.65 § 1 k.p.a.) (postanowienia z 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OW 6/08, z 9 maja 2008 r. sygn. akt II OW 8/08).

4.5. Ustalenie właściwości

wiele sporów o właściwość odnosiło się do kwestii organu właściwego do stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu na rzecz Państwa nieruchomości opuszczonych na podstawie art. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym[69]. W tych sprawach, zdaniem NSA, zasadnicze znaczenie ma fakt, czy decyzja ostateczna została wydana przez organ pierwszej czy drugiej instancji. Jeżeli decyzję ostateczną wydał organ pierwszej instancji, organem właściwym do stwierdzenia jej nieważności będzie wojewoda. Natomiast jeżeli decyzja będąca przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności została wydana przez organ drugiej instancji, organem właściwym do orzekania o nieważności będzie minister (sygn. akt: I OW 95/08, I OW 27/08, I OW 39/08, II OW 66/08, I OW 8/06, I OW 81/08, I OW 142/07, I OW 134/07, I OW 131/07). W sporach o wskazanie organu właściwego do stwierdzenia nieważności decyzji o przymusowym, nieodpłatnym przejęciu przez państwo, mocą decyzji administracyjnej, opuszczonych gospodarstw rolnych NSA wskazywał Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (postanowienia: z 11 marca 2008 r. sygn. akt I OW 142/07, z 8 maja 2008 r. sygn. akt I OW 11/08, z 4 czerwca 2008 r. sygn. akt I OW 27/08, z 30 lipca 2008 r. sygn. akt I OW 39/08, z 28 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OW 81/08, z 31 października 2008 r. sygn. akt II OW 66/08, z 4 grudnia 2008 r. sygn. akt I OW 137/08).

Natomiast wojewodę jako organ właściwy wskazał NSA rozstrzygając spór kompetencyjny w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji z 26 listopada1964 r. w sprawie przejścia na rzecz Państwa działki, wydanej na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[70], dekretu z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostawionego po osobach przesiedlonych do ZSRR[71], zmienionego dekretem z 28 września 1949 r.[72], oraz art.9 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości PFZ

[69] Dz. U. Nr 39, poz. 174 ze zm.
[70] Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.
[71] Dz. U. Nr 59, poz. 318.
[72] Dz. U. Nr 53, poz. 404.

oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego[73] (postanowienie z 3 października 2008 r. sygn. akt I OW 70/08).

W sporze między SKO w Szczecinie a Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w kwestii, który z tych organów jest właściwy do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział Rolnictwa i Leśnictwa w Szczecinie z dnia 22 stycznia 1962 r., na mocy którego przejęto na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego[74] na własność Państwa nieruchomość rolną znajdującą się w Szczecinie, NSA uznał, że właściwym organem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ponieważ z powołanego przepisu wynika, że o przejęciu nieruchomości rolnych na własność Państwa orzekał jako organ pierwszej instancji organ administracji rolnej prezydium powiatowej rady narodowej (sygn. akt I OW 20/08).

Organem właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji jest – w myśl art. 157 § 1 k.p.a. – organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Wskazać tu należy, że określenie, jakie organy są organami wyższego stopnia, zawiera art. 17 k.p.a. Kryteria tam zamieszczone pozwalają na określenie kompetencji organu w obowiązującym stanie prawnym. Wątpliwości co do kompetencji organu właściwego do prowadzenia postępowania nadzorczego powstają wówczas, gdy dotyczy to decyzji wydanych w przeszłości przez organy, które w wyniku przeprowadzonych zmian strukturalnych zostały wniesione lub zreformowane. Podlegająca weryfikacji decyzja Prezydenta Miasta została wydana na podstawie ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych[75]. Ustawa ta utraciła moc w dniu 1 lipca 1982 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[76]. Przepis art. 45 ww. ustawy organem właściwym dla spraw przymusowego wykupu gruntów rolnych ustanawiał naczelnika gminy, a następnie terenowy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego (sygn. akt I OW 52/08).

W kolejnych sprawach podjęto następujące zagadnienia:

Wydanie pozwolenia na budowę przez wojewodę jako organ drugiej instancji oraz przeniesienie tego pozwolenia na innego inwestora nie daje podstaw do przyjęcia, że w świetle art. 82 Prawa budowlanego wojewoda staje się organem pierwszej instancji we wszystkich sprawach związanych z tym pozwoleniem, w tym także zatwierdza projekty zamienne i zmienia pozwolenia na budowę – wskutek wniesienia odwołania organ drugiej instancji uzyskuje jedynie kompetencje do weryfikacji zaskarżonej decyzji w celu jej reformacji lub kasacji (postanowienie z 17 listopada 2008 r. sygn. akt II OW 71/08).

Właściwym do rozpoznania odwołania jest organ wyższego stopnia, według stanu prawnego z dnia wydania decyzji pierwszej instancji – termin utraty kompetencji przez organ pierwszej instancji nie wyznacza automatycznie terminu zmiany organu rozpoznającego odwołania (postanowienie z 4 listopada 2008 r. sygn. akt II OW 54/08).

[73] Dz. U. Nr 17, poz. 71.
[74] Dz. U. z 1958 r. Nr 17, poz. 71.
[75] Dz. U. Nr 3, poz. 14 ze zm.
[76] Dz. U. Nr 11, poz. 78.

SKO jest organem właściwym do rozpoznania odwołania od decyzji starosty o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa[77] – w tym zakresie nie ma zastosowania art. 9a ustawy o gospodarce nieruchomościami (postanowienie z 5 grudnia 2008 r. sygn. akt I OW 145/08).

Art. 9a ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje jako organ odwoławczy wojewodę, ale tylko w sprawach w nim wskazanych, a podziału nieruchomości przepis ten nie obejmuje. Do stwierdzenia nieważności decyzji prezydium powiatowej rady narodowej z 1968 r. o uznaniu za zakończony podział terenów, właściwe jest samorządowe kolegium odwoławcze, a nie wojewoda wymieniony w art.9a ustawy o gospodarce nieruchomościami (postanowienie z 4 lipca 2008 r. sygn. akt I OW 35/08). Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje udziału w postępowaniu w sprawie podziału nieruchomości wojewodów jako organów odwoławczych, a tym samym organów wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. To zaś wskazuje, że organem wyższego stopnia „szczebla wojewódzkiego" w stosunku do organu (obecnie nieistniejącego), który w dniu 3 września 1990 r. wydał decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości, a zarazem właściwym do orzekania w kwestii nieważności tej decyzji (art.157 § 1 k.p.a.) jest samorządowe kolegium odwoławcze (postanowienie z 16 października 2008 r. sygn. akt I OW 79/08).

W sporze o ustalenie organu właściwego do wydania decyzji w sprawie przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa NSA wskazał, że tym organem jest starosta. Zgodnie z art. 9a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do decyzji wydanych przez starostę tylko w odniesieniu do spraw wskazanych w tej ustawie. Nie ma natomiast przepisu, który zasadę tę przenosiłby na sprawy wskazane w przytaczanej wyżej ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Natomiast w art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie[78] wskazano, że wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią. W ustawie regulującej przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, brak takiego zapisu. Ponadto ustawa ta, inaczej niż było to uregulowane w art. 6a obowiązującej wcześniej ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności[79], nie przewiduje, że określone w niej zadania starosty są zadaniami z zakresu administracji rządowej (sygn. akt: I OW 7/08, I OW 112/07).

W sprawach lokalizacji dróg nie stosuje się ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[80]. Decyzje o ustaleniu lokalizacji dróg powiatowych i gminnych wydaje starosta (art. 2 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (postanowienie z 18 września 2008 r.

[77] Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. Nr 175, poz. 1459) w związku z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.

[78] Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

[79] Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz.1299 ze zm.

[80] Art. 10 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

sygn. akt II OW 47/08). W sytuacji zatem gdy wniosek o wydanie pozwolenia na budowę dotyczy jednocześnie drogi krajowej i drogi powiatowej, a w wyniku przebudowy części drogi powiatowej stanie się ona częścią drogi krajowej, to za organ właściwy do wydania pozwolenia należy uznawać organ, do którego kompetencji należy wydawanie pozwoleń na budowę dróg krajowych (wojewódzkich), jako dróg wyższej kategorii (postanowienie z 28 lutego 2008 r. sygn. akt II OW 80/07).

Organ, który w dniu wpłynięcia wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego, nie ma kompetencji do wydania decyzji w sprawie, nie jest właściwy do wydania postanowienia o wznowieniu takiego postępowania (postanowienie z 14 listopada 2008 r. sygn. akt II OW 62/08). Zgodnie z art. 150 § 1 k.p.a. organem administracji publicznej właściwym do wznowienia postępowania powinien być wójt, który wydał kwestionowaną decyzję w 1999 r. Jednak w chwili obecnej organem właściwym do wydania pozwolenia na budowę, a tym samym właściwym do wznowienia takiego postępowania jest starosta[81] (postanowienie z 4 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OW 5/08).

Podział spraw administracyjnych na sprawy z zakresu administracji rządowej i z zakresu samorządu terytorialnego nie jest przesłanką samodzielnie wyznaczającą właściwość do wydania decyzji w drugiej instancji. Fakt, że zadania starosty, o których mowa w art. 16 ust. 1a w związku z art. 5 ust. 5 ustawy o lasach[82], są zadaniami z zakresu administracji rządowej, nie ma wpływu na ustalenie właściwości organu (postanowienie z 25 stycznia 2008 r. sygn. akt II OW 72/07).

W sporze kompetencyjnym pomiędzy wojewodą a samorządowym kolegium odwoławczym o to, jaki organ jest właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji marszałka województwa mazowieckiego o wykreśleniu z rejestru agencji zatrudnienia spółki z o.o. wpisanej do rejestru agencji zatrudnienia jako agencji pośrednictwa obywateli polskich do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych oraz agencji pracy tymczasowej wskazano wojewodę jako organ właściwy. Zdaniem NSA, art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[83], w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 listopada 2005 r.[84], stanowi, że „w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej: 1) organem właściwym jest starosta, 2) organem wyższego stopnia jest wojewoda". Przepis ten ma charakter klauzuli generalnej i to zarówno w odniesieniu do organu pierwszej instancji, jak i organu odwoławczego. W odniesieniu do wykreślenia agencji zatrudnienia z rejestru ustawa stanowi inaczej, wskazując właściwość marszałka województwa jako organu pierwszej instancji i nie określając organu odwoławczego. W takiej sytuacji ma zastosowanie generalna klauzula z art. 10 ust. 4 ww. ustawy[85]. W art. 10 ust. 4 pkt 2 ustawodawca wyraźnie wskazał, że wojewoda jest organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań wynikających z usta-

[81] Art. 82 ust. 1 i 2 w związku z art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego.

[82] W brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2006 r.

[83] Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.

[84] Nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 164, poz. 1366).

[85] NSA nie podziela poglądu odmiennego wyrażonego m.in. w postanowieniu NSA o sygn. akt I OW 60/07 oraz I OW 68/07 i I OW 79/07 i 80/07.

wy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (a inaczej stanowi np. w art. 8 ust. 2). Analiza ww. uregulowań ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy prowadzi do wniosku, że wskazanie wojewody jako organu wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w przedmiotowej sprawie jest logiczną konsekwencją umiejscowienia wojewody jako organu nadzoru w tych sprawach (sygn. akt II GW 2/08).

W sporze o właściwość pomiędzy prezydentem miasta a naczelnikiem urzędu skarbowego do prowadzenia postępowania egzekucyjnego o należność z tytułu mandatu karnego kredytowego NSA wskazał prezydent miasta – jako że organ ten właściwy jest do określania i pobierania należności z tytułu mandatów karnych za wykroczenia wystawianych przez strażników straży miejskiej tego miasta – to także jest organem egzekucyjnym uprawnionym do egzekwowania tego typu należności, natomiast wyłączona jest w tym zakresie ogólna właściwość naczelnika urzędu skarbowego wynikająca z art. 19 § 1 u.p.e.a. (sygn. akt II FW 2/07).

Kilka sporów kompetencyjnych odnosiło się do kwestii wskazania organu właściwego do rozpatrzenia wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej. Właściwość miejscową gminy w sprawach świadczeń z pomocy społecznej, zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[86], ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. Istotne jest więc miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy. Zgodnie z orzecznictwem NSA wskazano, że skoro ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia „miejsce zamieszkania", należy posłużyć się przepisami Kodeku cywilnego, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W odniesieniu do osoby chorej psychicznie całkowicie ubezwłasnowolnionej, ze względu na niemożność przypisania jej zamiaru stałego pobytu, w myśl art. 27 k.c. miejscem zamieszkania takiej osoby jest miejsce zamieszkania opiekuna. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o pomocy, ustalającym właściwość organu do wydania decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej, który to przepis wskazuje jako właściwy organ gminy właściwy dla tej osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej (sygn. akt I OW 88/08). Podobne stanowisko zajęto w sprawach o sygn. akt: I OW 76/08, I OW 75/08.

Część sporów kompetencyjnych lub też o właściwość odnosiła się do sytuacji, w których wskutek zmiany przepisów prawa nie wskazano organu odwoławczego, np. przekazanie kompetencji wojewody do nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa staroście wraz z zaznaczeniem, że są to zadania z zakresu administracji rządowej, wywołała wątpliwości, czy organem odwoławczym jest SKO, czy też Minister Środowiska. NSA uznał, że tym organem jest SKO. Zdaniem NSA nie ma tu znaczenia fakt, że zadania przekazane staroście są zadaniami z zakresu administracji rządowej (sygn. akt II OW 72/07). Podobnie NSA wypowiedział się w kwestii organu odwoławczego odnośnie do ustawy o własności lokali, wskazując, że skoro stanowią one, że organem właściwym do wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokalu jest starosta, będący organem jednostki samorządu terytorialnego, i nie wskazują w tych sprawach właściwego organu wyższego stopnia, to uwzględniając przepis art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali w nowym brzmieniu oraz zasadę, o której mowa w art. 17 pkt 1 k.p.a., należy stwierdzić, że organem wyższego stopnia w stosunku do

[86] Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

starosty w tych sprawach jest samorządowe kolegium odwoławcze, a nie organ administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia, czyli wojewoda (sygn. akt I OW 133/08).

W sporze o ustalenie organu właściwego do rozpoznania wniosku o odszkodowanie za szkodę wynikłą z korzystania z wód innego podmiotu NSA wskazał, że zasadnicze znaczenie dla wskazania organu właściwego do ustalenia wysokości odszkodowania ma zatem to, czy szkoda jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego. Stosownie do treści art. 186 ust. 3 Prawa wodnego, na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeżeli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy wojewoda, ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji. Jeśli więc szkoda, której naprawienia żądają, pozostaje w związku z udzieleniem pozwolenia wodnoprawnego i jest następstwem korzystania z tego pozwolenia w rozumieniu art. 186 ust. 3 Prawa wodnego, organem właściwym do wydania decyzji o odszkodowaniu jest organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, tj. starosta (sygn. akt II OW 52/08).

W sporze o wskazanie organu właściwego do zaopiniowania konieczności sporządzenia raportu, a następnie uzgodnienia środowiskowych uwarunkowań realizacji tych inwestycji, NSA stwierdził, że organami właściwymi do uzgodnienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są te same organy, które są właściwe w przedmiocie zaopiniowania postanowienia zobowiązującego do sporządzenia raportu. Zgodnie z art. 56 ust. 1b ustawy – Prawo ochrony środowiska, przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ uwzględnia uzgodnienia organów, o których mowa w art. 48 ust. 2 cyt. ustawy. Ostatnia z wymienionych regulacji wskazuje, że w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 powoływanej ustawy, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ, wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z wojewodą (art. 48 ust. 2 pkt 3 lit. b/ ustawy – Prawo ochrony środowiska). NSA za organ właściwy do zaopiniowania konieczności sporządzenia raportu, a następnie uzgodnienia środowiskowych uwarunkowań realizacji tych inwestycji uznał Wojewodę Podlaskiego (sygn. akt II OW 12/08).

W sporze o właściwość pomiędzy Ministrem Środowiska a samorządowym kolegium odwoławczym o wskazanie organu właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji wojewody w przedmiocie przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne gruntów leśnych, NSA wskazał Ministra Środowiska jako organ właściwy do rozpoznania odwołania (sygn. akt II OW 81/07).

W sporze o wskazanie organu właściwego do przyznawania płatności na zalesianie wskazano kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Zdaniem NSA w tej sprawie mają zastosowanie przepisy art. 1 ust. 4 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z 2003 r. oraz § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[87] (sygn. akt II GW 9/07).

W sporze o wskazanie organu właściwego do rozpoznania wniosku w sprawie ustalenia odszkodowania za wywłaszczony grunt, NSA wskazał starostę jako organ właściwy do rozpoznania przedmiotowego wniosku (sygn. akt I OW 123/07).

[87] Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1929 ze zm.

NSA rozstrzygał także negatywny spór o to, który organ –Starosta Oświęcimski czy Starosta Bielski – jest właściwy do wydania zaświadczenia na przewozy na potrzeby własne i wskazał, że biorąc pod uwagę treść art.33 ust.1 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz fakt, iż wnioskująca spółka wskazała swoją siedzibę w Oświęcimiu, należało uznać, że organem właściwym do rozpoznania wniosku o wydanie ww. zaświadczenia jest Starosta Oświęcimski (sygn. akt II GW 5/08).

W sporze o ustalenie organu właściwego do rozpoznania zażalenia na postanowienie organu gminy (wojewoda/SKO) NSA wskazał, że zgodnie z art. 127 § 2 w związku z art. 144 k.p.a. właściwym do rozpatrzenia zażalenia na postanowienie jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Skoro art. 65 § 1 k.p.a. nie przewiduje innego organu odwoławczego (zażaleniowego), to stosownie do art. 17 pkt 1 k.p.a. w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego organami wyższego stopnia są samorządowe kolegia odwoławcze. Do podobnego wniosku prowadzi również wykładnia art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych[88]. Przekazanie podania (sprawy) do organu właściwego w trybie art. 65 § 1 k.p.a. postanowieniem jest czynnością procesową, w związku z tym właściwość organu do rozpatrzenia zażalenia na to postanowienie wynika z przepisów k.p.a. (sygn. akt II OW 57/08).

Podobnie w sporze o wskazanie, czy organem właściwym do rozpoznania zażalenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. na bezczynność starosty w rozpoznaniu wniosku o wznowienie postępowania w sprawie regulowanej przepisami prawa budowlanego NSA wskazał wojewodę jako organ wyższego stopnia nad starostą, ponieważ w myśl art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego – rozumianego za przepis szczególny, wojewoda został wskazany jako organ administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty, a zatem wojewoda jest uprawniony do rozpoznania odwołań i zażaleń od rozstrzygnięć starosty jako organu architektoniczno-budowlanego pierwszej instancji (sygn. akt II OW 18/08).

W sytuacji powstania sporu kompetencyjnego, zgodnie z art. 23 k.p.a., do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość, organ będący w sporze podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli. Jeżeli organ, któremu przekazano sprawę, a który pozostaje, w swoim rozumieniu, w negatywnym sporze kompetencyjnym, rozpoznaje sprawę merytorycznie, a w szczególności wyda rozstrzygnięcie, to spór kompetencyjny przestaje być aktualny. Nie stoi temu na przeszkodzie art. 19 k.p.a., który stanowi, że organy administracji przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Wiąże się to głównie z etapem wszczęcia postępowania, ale dotyczy również sytuacji, gdy w związku ze zmianami w przepisach prawa organ zostanie pozbawiony możliwości prawnej do prowadzenia postępowania i podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy właściwość organu nie jest wyraźnie określona w przepisach prawa, a organy pozostają w negatywnym sporze kompetencyjnym (sygn. akt I OW 86/08).

NSA wypowiedział się również na temat dodatkowych skutków rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Postanowienie NSA rozstrzygające spór kompetencyjny obala moc wiążącą wydanego już i ostatecznego postanowienia wydanego w trybie art.65 § 1 k.p.a (postanowienie z 4 czerwca 2008 r. sygn. akt I OW 28/08).

[88] Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

4.6. Podsumowanie

Wzrost wpływu wniosków o rozpatrzenie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość oraz liczba postanowień, w których wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy wskazują 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.

Dodać należy, że NSA wskazał organ właściwy do rozpoznania w 53% spraw załatwionych. W pozostałych wnioski zostały oddalone, umorzone lub też odrzucone. Świadczy to o wadliwym uzasadnieniu wniosku o rozstrzygnięcie sporu lub też postrzeganiu istnienia sporu pozornego. Z uwagi na fakt, że wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu wiąże się z zawieszeniem postępowania, organy występując z wnioskami o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego czy sporu o właściwość powinny uwzględniać orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie istoty sporu i prawidłowości sporządzania wniosku o jego rozstrzygnięcie.

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[89] 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).

W minionym roku wpłynęły 73 skargi na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez wojewódzkie sądy administracyjne i 7 skarg – przez NSA. Ogółem załatwiono 75 skarg, w tym 18 skarg zostało uwzględnionych i przyznano ogółem 18 000 zł od Skarbu Państwa, w tym WSA w Gliwicach – 1000 zł, WSA w Krakowie – 6000 zł, WSA w Łodzi – 1000 zł i WSA w Warszawie – 4000 zł.

Wysokość kwoty przyznanej skarżącemu zależna była od rodzaju sprawy, jej znaczenia dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czasu trwania postępowania i wahała się od 500 zł do 2000 zł. W 2 sprawach stwierdzono przewlekłość postępowania, zalecając wojewódzkim sądom administracyjnym wyznaczenie posiedzenia w określonym terminie.

Ustalając kwotę rekompensaty sąd brał pod uwagę okres nieuzasadnionej zwłoki w rozpoznaniu skargi, na który wpływ miał okres bezczynności sądu w rozpoznaniu wniosku oraz wartość przedmiotu sporu i okoliczności faktyczne sprawy (postanowienie z dnia 4 września 2008 r. sygn. akt II FPP 4/08).

Przyczyną oddalenia skarg na przewlekłość postępowania było najczęściej ustalenie, że nie ma podstaw do zarzucenia sądowi zwłoki w postępowaniu, gdyż od wniesienia sprawy

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

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2008 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało
3 679	4 368	8 047	3 556	44,2%	4 491

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2008 r. zostały wniesione głównie przez osoby fizyczne (1522) i prawne (1166) oraz organy administracji publicznej (886), prokuratora (6) i organizacje społeczne (2). W postępowaniu przed NSA w 1624 sprawach uczestniczyli pełnomocnicy organów administracji (55% spraw załatwionych na rozprawie). Jako pełnomocnicy skarżących w 201 sprawach (6,9%) uczestniczyli adwokaci, w 574 sprawach (19,6%) radcy prawni i w 508 sprawach (17,4%) doradcy podatkowi. Prokurator uczestniczył w 8 sprawach (0,3%).

Spośród rozstrzygniętych skarg kasacyjnych około 50% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, 23% podatku dochodowego od osób fizycznych, a 7% podatku od osób prawnych.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2008 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało
207	1 171	1 378	1296	94%	82

Spośród załatwionych zażaleń 34% dotyczyło zagadnień prawa pomocy, 8,8% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 16% uchybienia terminu, 0,75% (9 spraw) wyłączenia sędziego. Pozostałe, nierozpoznane 82 zażalenia, są wielkości miesięcznego wpływ spraw do Izby.

Ponadto rozstrzygnięto 3 spory kompetencyjne wskazując organ właściwy do rozpoznania sprawy, załatwiono 9 wniosków o wyznaczenie sądu właściwego do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego, rozpatrzono 8 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 1 sprawę dotyczącą postępowania przed NSA – uwzględniono jedną skargę.

W zakresie działalności uchwałodawczej Izby podjęto 7 uchwał, 2 wnioski przyjęto do rozpoznania w składzie 7 sędziów, a w 1 sprawie umorzono postępowanie. Ponadto Izba wystąpiła w dwóch sprawach z pytaniem do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz w jednej sprawie z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego.

Zauważalny jest wzrost wpływu spraw do Izby. W 2007 r. zwiększył się o około 15% w stosunku do roku 2006, natomiast w 2008 r. wzrost ten wyniósł około 11% w stosunku do 2007 r. Wzrosła również liczba wniosków o wznowienie postępowania. Z roku na rok wzrasta wskaźnik spraw załatwionych, i tak: w 2007 r. wzrost w stosunku do 2006 r. wyniósł ponad 11%, a w 2008 r. w porównaniu z 2007 r. – około 15%. Na jednego sędziego przypadło 214 spraw załatwionych. W sprawach rozstrzyganych przez Izbę brali także udział sędziowie delegowani z wojewódzkich sądów administracyjnych.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Odniesienia do Konstytucji

Podobnie jak w latach poprzednich wojewódzkie sądy administracyjne dokonując wykładni przepisów prawa będących podstawą rozstrzygnięcia powoływały się na Konstytucję. W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 229/08[1] sąd pierwszej instancji, uchylając decyzję organu podatkowego odmawiającą skarżącemu wglądu do treści całego dokumentu na podstawie art. 179 § 1 Ordynacji podatkowej, stwierdził, że organ podatkowy wyłączając z akt sprawy dokument powinien był w tych aktach pozostawić jego kopię z trwale usuniętymi informacjami pozwalającymi zidentyfikować podmiot, którego dane zawarte były w tymże dokumencie. Uzasadnienie to wywiedziono bezpośrednio z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, skoro bowiem art. 179 § 1 Ordynacji podatkowej dopuszcza wyłączenie z akt sprawy całego dokumentu, to tym bardziej dopuszczalne jest pozbawienie dostępu strony tylko do części

[1] Wyrok z dnia 17 września 2008 r.

dokumentu (*argumentum a maiori ad minus*). O tym, w jakim zakresie organ powinien zastosować art. 179 Ordynacji podatkowej, decydować powinna treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyartykułowana w tym przepisie zasada proporcjonalności kładzie nacisk na adekwatność celu i środków prawnych użytych dla jego osiągnięcia.

W wyroku z dnia 9 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Gl 844/07 Sąd odmówił zastosowania przepisu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie wykazu towarów do celów poboru podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w imporcie[2], w którym rozszerzono zamknięty katalog wyrobów akcyzowych, zawarty w załączniku nr 6 (poz. 19) do ustawy z 1993 r. o podatku VAT[3], podlegających w myśl art. 34 ust. 1 w zw. z art. 2 tej ustawy opodatkowaniu akcyzą. Sąd uchylając zaskarżoną decyzję (odmawiającą stronie stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym) uznał, że ww. rozporządzenie naruszało delegację ustawową zawartą w art. 54 ust. 2 wspomnianej ustawy i jako takie było niezgodne z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

2.2. Odniesienia do prawa wspólnotowego

W minionym roku 2008 wojewódzkie sądy administracyjne, w szerszym niż dotychczas zakresie, zajmowały się sprawami, przy rozstrzyganiu których niezbędna była analiza unormowań prawa wspólnotowego. Widoczne to było m.in. na gruncie spraw dotyczących przepisów ustawy o podatku akcyzowym[4], a ściślej w kwestii opodatkowania akcyzą wewnątrzwspólnotowego nabycia używanego samochodu osobowego. Rozstrzygając zagadnienia związane ze wspomnianym stanem faktycznym wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniały wydane w tym przedmiocie orzeczenie ETS w sprawie o sygn. akt C–313/05[5], w której stwierdzono niezgodność obowiązujących w powyższym zakresie regulacji krajowych (dotyczących podatku akcyzowego) z art. 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską[6].

Natomiast w wyroku z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 119/08 powołując się na wyrok ETS o sygn. akt C–313/05 Sąd uznał, że nadpłata podatku akcyzowego będzie takiej wysokości, w jakiej akcyza zapłacona za zagraniczne auto (nabyte wewnątrzwspólnotowo) przewyższa akcyzę, jaką właściciel musiałby zapłacić od podobnego samochodu zakupionego w Polsce. Oznacza to, że należy ustalić wartość rynkową podobnego samochodu używanego w Polsce, co pozwala na określenie rezydualnej kwoty podatku (którym to terminem operuje ETS), zawartej w jego cenie (tj. kwoty podatku krajowego obciążającego pojazdy krajowe). Tym samym Sąd wskazał sposób wyliczenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia używanego samochodu osobowego, w przypadku pobrania przez organy tego podatku według stawek określonych w niezgodnych z prawem wspólnotowym regulacjach krajowych.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Kr 221/07 Sąd odmówił zastosowania regulacji krajowych i uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu pierwszej instancji, zastosowano w nich bowiem przepisy prawa krajowego niezgodne z art. 90 TWE. Powołując

[2] Dz. U. Nr 241, poz. 2082.
[3] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.
[4] Z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.).
[5] Wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r.
[6] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

się na ww. wyrok ETS Sąd stwierdził, że regulacje krajowe dotyczące polskiego podatku akcyzowego na samochody zakupione wewnątrzwspólnotowo pozostają w częściowej sprzeczności z art. 90 TWE, który sprzeciwia się podatkowi akcyzowemu ustanowionemu w ustawie o podatku akcyzowym i rozporządzeniu wykonawczemu wydanemu na jej podstawie[7], w zakresie, w jakim wysokość podatku nakładanego na samochody używane starsze niż dwa lata, nabyte w innym państwie członkowskim, przewyższa rezydualną kwotę tego podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały wcześniej zarejestrowane w państwie członkowskim, które nałożyło podatek. Zdaniem Sądu wykładnia dokonywana przez Trybunał ma moc *quasi*-prawotwórczą i musi być uwzględniana przez organy krajowe.

Zauważalne jest również stałe odwoływanie się (przez sądy) do *acquis communautaire* w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług.

W wyroku z dnia 16 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Kr 154/08 Sąd odniósł się do kwestii bezpośredniego zastosowania przepisów dyrektyw. Zdaniem Sądu przepisy VI dyrektywy 77/388/EWG Rady[8] mogły stanowić istotną wskazówkę interpretacyjną w zakresie wykładni przepisów ustawy o VAT z 1993 r., jednakże tylko w razie wątpliwości. Polska przed dniem 1 maja 2004 r. była zobowiązana do dostosowania swych przepisów do prawa wspólnotowego, jednak w żadnym wypadku nie mogło być wówczas mowy o jego bezpośrednim stosowaniu. Dotyczy to w szczególności bezpośredniego zastosowania dyrektyw, których termin implementacji upłynął dopiero z ww. dniem przystąpienia Polski do struktur wspólnotowych. Zgodnie z orzecznictwem ETS, dotyczącym bezpośredniego zastosowania przepisów dyrektyw w stosunkach państwo-obywatel, może mieć to miejsce najwcześniej po upływie terminu niezbędnego do ich implementacji do krajowego porządku prawnego.

W wyroku z dnia 11 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 263/08 Sąd stwierdził, że wypowiadając się w zakresie interpretacji aktualnych przepisów dotyczących podatku od towarów i usług, organ podatkowy powinien uwzględniać nie tylko treść przepisów ustawy o VAT z 2004 r., ale również przepisy dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Interpretacja przepisów prawa krajowego w harmonii z postanowieniami dyrektyw powinna zmierzać w kierunku osiągnięcia celu tych dyrektyw i w ten sposób zrealizować dyspozycję art. 249 ust. 3 TWE, a w przypadku stwierdzenia, że normy prawa polskiego są niezgodne z prawem unijnym, należy zastosować normy prawa wspólnotowego jako podstawę rozstrzygnięć, odmawiając równocześnie zastosowania norm prawa polskiego.

W wyroku z dnia 3 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 399/08 Sąd odmówił zastosowania § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[9] z powodu jego niezgodności z prawem wspólnotowym. Wyrok ten zapadł w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2007 r. sygn. akt U 6/06 uznał, że przepis ten jest niezgodny z art. 29 ust. 4 usta-

[7] Chodzi o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego – Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.

[8] Z dnia 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.

wy o VAT z 2004 r. oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji, ale jednocześnie odroczył utratę mocy obowiązującej tego przepisu na okres dwunastu miesięcy od daty ogłoszenia wyroku. Zdaniem Sądu określony we wskazanym przepisie warunek posiadania potwierdzenia odbioru faktury korygującej przez nabywcę, od którego uzależniona jest możliwość obniżenia podstawy opodatkowania (a w konsekwencji obniżenie podatku należnego) narusza w nadmiernym stopniu cele i treść I dyrektywy Rady z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji przepisów państw członkowskich w zakresie podatków obrotowych (67/227/EWG), a także ww. VI dyrektywy. Brak jego spełnienia powoduje obciążenie ciężarem VAT podatnika, w oderwaniu od jego rzeczywistej sytuacji podatkowej, naruszając nie tylko podstawowe zasady VAT, takie jak: proporcjonalność VAT, neutralność VAT i opodatkowanie konsumpcji wyrażone w art. 2 I dyrektywy, lecz również art. 11 część A ust. 1 lit. a/ i art. 11 część C ust. 1 VI dyrektywy. Ten ostatni przepis wyraźnie wskazuje na prawo do obniżenia podstawy opodatkowania, jednakże udzielenie kompetencji państwom członkowskim, co do sformułowania warunków takiego obniżenia, nie oznacza pełnej dowolności działania Państwa Polskiego, zgodnie z zasadą proporcjonalności prawa wspólnotowego. Środek krajowy, przewidziany w § 16 ust. 4 ww. rozporządzenia, przekracza ramy tego, co konieczne dla osiągnięcia jego celu.

W wyroku z dnia 2 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 619/08 Sąd odniósł się do sytuacji, w której doszło do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktury dokumentującej transakcję, która nie doszła w rzeczywistości do skutku (co ustalono na podstawie faktu, że dane wystawcy faktury są nieprawdziwe i nie można ustalić faktycznego wystawcy faktury i ewentualnego wykonawcy usługi). Powołując się na orzecznictwo ETS Sąd stwierdził, że nadużycie prawa do odliczenia podatku naliczonego (od należnego), w związku z daną, formalnie udokumentowaną transakcją, nie daje na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług z 2004 r. oraz regulacji wspólnotowych (VI dyrektywa) prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony. Chodziło o sytuację, gdzie jedynym celem danej transakcji jest uzyskanie korzyści podatkowej (oszustwo podatkowe).

Postanowieniem z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1756 WSA w Poznaniu skierował do ETS pytanie prejudycjalne, którym poddano w wątpliwość zgodność z prawem unijnym przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[10]. Wąt-

[9] Dz. U. Nr 95, poz. 798 ze zm.

[10] 1) Czy unormowania wynikające z art. 43 ust. 1 i 2 TWE (dotyczącego swobody przedsiębiorczości i jej ograniczeń) należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one polskim przepisom krajowym przyjętym w art. 26 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, ograniczającym prawo do obniżenia podstawy opodatkowania w podatku dochodowym wyłącznie o kwotę składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne, zapłaconą na podstawie przepisów prawa krajowego oraz w art. 27b ust. 1 ustawy, ograniczającym prawo do obniżenia podatku dochodowego o kwotę składki na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne, zapłaconej wyłącznie na podstawie przepisów prawa krajowego w sytuacji, gdy obywatel polski podlegający nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Polsce od dochodów opodatkowanych w Polsce – odprowadza także składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w innym państwie członkowskim z tytułu prowadzonej tam działalności gospodarczej, a składki te nie zostały odliczone w tym innym państwie członkowskim Unii Europejskiej od dochodu i od podatku?; 2) Czy zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego i unormowania wynikające z art. 10 oraz art. 43 ust. 1 i ust. 2 TWE należy interpretować w ten sposób, że wyprzedzają one przepisy krajowe przyjęte w art. 91 ust. 2 i ust. 3 i art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim na ich podstawie nastąpiło odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

pliwości Sądu odnoszą się do przepisów krajowych, które wyraźnie preferują przedsiębiorców prowadzących swoje interesy w Polsce, podlegających nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu (są rezydentami) i opłacających obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, natomiast w gorszej sytuacji stawiają tych, którzy swoje interesy prowadzą w innym państwie członkowskim, tam opłacają obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, i nadal pozostają rezydentami RP. Dodać należy, że ww. przepisy ustawy podatkowej zostały uznane za niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji[11], lecz utrata mocy obowiązującej tych przepisów nastąpiła dnia 30 listopada 2008 r.

2.3. Rozbieżności w orzecznictwie

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych zauważono rozbieżności. Największe rozbieżności wywoływała kwestia objęcia podatkiem od towarów i usług czynności biegłego w postępowaniu sądowym na tle art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. Część składów orzekających opowiedziała się za poglądem, że wspomniane czynności biegłego należy traktować jako działalność gospodarczą podlegającą opodatkowaniu[12], natomiast część przyjęła stanowisko przeciwne[13]. Kwestia ta została rozstrzygnięta w uchwale z dnia 30 lipca 2008 r. sygn. akt I FPS 3/08.

Rozbieżności pojawiają się także na tle opodatkowania należności zagranicznej żołnierza zawodowego wyznaczonego do pełnienia służby wojskowej poza granicami państwa. Wbrew ugruntowanej linii orzeczniczej NSA[14], a także dominującemu stanowisku sądów wojewódzkich[15], pojawiają się orzeczenia prezentujące pogląd, że w 2004 r. należność zagraniczna żołnierza zawodowego wyznaczonego do pełnienia służby wojskowej poza granicami państwa podlegała zwolnieniu od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 110 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[16].

2.4. Podsumowanie

W orzecznictwie wydziałów podatkowych wojewódzkich sądów administracyjnych zauważalny jest wzrost liczby spraw, w których sądy zobowiązane są do stosowania prawa wspólnotowego. Tendencja ta konsekwentnie utrzymuje się przede wszystkim w sprawach dotyczących podatków obrotowych (w szczególności podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego), jako że to te daniny stanowią zasadniczy obszar zainteresowa-

[11] Wyrok TK z dnia 7 listopada 2007 r. sygn. akt K 18/06.

[12] Np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 32/08.

[13] Np. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 111/07, i w Rzeszowie z dnia 19 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 411/07.

[14] Por. wyrok z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt II FSK 813/07 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia tego Sądu.

[15] Por. np. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 298/08; w Lublinie z dnia 10 września 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 222/08; we Wrocławiu z dnia 2 kwietnia 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 87/08; czy w Krakowie z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Kr 840/07.

[16] Takie stanowisko prezentuje konsekwentnie WSA w Warszawie – por. wyroki z dnia 19 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 207/08; z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 2034/07.

nia prawa wspólnotowego (z zakresu pierwszego filaru). Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że dostrzegając swoją rolę w unijnym porządku prawnym sądy wojewódzkie, jako sądy wspólnotowe, uwzględniają w swoich rozstrzygnięciach utrwalone w orzecznictwie ETS dyrektywy interpretacyjne, takie jak zasada wykładni efektywnej (*effet utile*), czy zasady pierwszeństwa (supremacji) oraz bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego. Zwłaszcza przytoczone orzeczenia o sygn. akt I SA/Wr 399/08 i I SA/Po 1756/07 pokazują, że obecny system źródeł prawa podatkowego, mający charakter multicentryczny (charakteryzujący się wielością niezależnych od siebie ośrodków prawodawczych), wymusza na sądach administracyjnych sięganie do coraz szerszego wachlarza instrumentów (reguł) kolizyjnych i środków prawnych zapewniających spójność tego systemu przy rozstrzyganiu spraw sądowoadministracyjnych.

Pozytywnie ocenić również należy odwoływanie się w orzeczeniach przez sądy wojewódzkie (korzystające z upoważnienia określonego w art. 8 ust. 2 Konstytucji) do unormowań konstytucyjnych, co przejawia się zarówno w stosowaniu samoistnym tychże regulacji (w przypadku rozstrzygania kwestii walidacyjnych), jak i ich współstosowaniu (m.in. respektowanie nakazu dokonywania wykładni zgodnej z Konstytucją).

Najwięcej wątpliwości interpretacyjnych w orzecznictwie podatkowym wystąpiło przy stosowaniu ustawy o VAT z 2004 r., w szczególności jej art. 15 ust. 3 pkt 3, którego redakcja niejednokrotnie już była przedmiotem krytyki judykatury.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

3.1. Zagadnienia ogólne

W rozdziale tym omówiono zagadnienia odnoszące się do przepisów prawa materialnego będących podstawą orzekania. Zagadnienia odnoszące się do działalności uchwałodawczej Izby, rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych oraz sporów o właściwość, a także rozstrzygnięcia skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznaniu w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki omówione zostały w części pierwszej *Informacji*. Orzecznictwo Izby odnoszące się do przepisów procesowych omówiono w części drugiej, w punkcie IV. Pytania prejudycjalne do ETS omówione zostały w części drugiej, w punkcie V zawierającym omówienie zagadnień stosowania prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne, a pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego także w części drugiej, w punkcie VI omawiającym stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne.

3.2. Ordynacja podatkowa

Zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów Ordynacji podatkowej odnosiły się m.in. do zakresu ochrony udzielanej podatnikowi, który zastosował się do wydanej na jego rzecz interpretacji podatkowej. W wyroku z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt II FSK 391/08, Sąd wskazał, że jeżeli w toku postępowania podatkowego organy podatkowe ustalą stan faktyczny opodatkowania w sposób mający znaczenie prawne odmienne od tego, który stanowił stan faktyczny udzielonej uprzednio interpretacji prawa podatkowego, interpretacja ta, z powodu i w zakresie różnicy wymienionych stanów faktycznych, nie będzie

uzasadniała ochrony prawnej na podstawie art. 14c Ordynacji podatkowej (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 lipca 2007 r.).

Na gruncie przepisów Ordynacji podatkowej regulujących tzw. postępowanie interpretacyjne wyłonił się problem, czy w ramach tego postępowania podatnik może uzyskać interpretację podatkową dotyczącą uprawnienia do skorzystania z prawa do odliczenia podatku naliczonego w podatku od towarów i usług. Zdaniem organów podatkowych podmiot taki nie będzie miał legitymacji do wszczęcia postępowania podatkowego, albowiem problem interpretacyjny nie będzie dotyczył podmiotu, na którym w danych okolicznościach ciąży obowiązek podatkowy. NSA nie podzielił tego stanowiska i w wyroku z dnia 9 września 2008 r. sygn. I FSK 1063/07 stwierdził, że prawo do uzyskania interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w indywidualnej sprawie podatnika oznacza uprawnienie podatnika do uzyskania od organu podatkowego wykładni prawa podatkowego w każdej indywidualnej sprawie, która może kształtować jego prawa oraz obowiązki na gruncie określonej regulacji podatkowej. Podatnik w jego indywidualnej sprawie, odnośnie do każdego podatku, może wskazać zakres i sposób zastosowania przepisów regulujących określony podatek do przedstawionego przez podatnika stanu faktycznego, który indywidualizuje zakres jego sprawy i żądać od organu wykładni co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów normujących ten podatek. Żądanie na podstawie art. 14a § 1 Ordynacji podatkowej[17] uzyskania interpretacji „co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego" odnosi się do stanów faktycznych przedstawionych przez podatnika, co do których wykładnia znajdujących w nich zastosowanie przepisów podatkowych rzutować może na prawidłowe rozliczenie podatnika w ramach tego podatku.

W zakresie dotyczącym zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego Sąd zwrócił uwagę, że co prawda przepis art. 33 § 5 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym w 2004 roku odsyłał do norm zawartych w ustawie – Prawo o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym do art. 154 tej ustawy, jednakże jedynie w zakresie zarządzenia zabezpieczenia, a nie wydania decyzji w tym przedmiocie przed ustaleniem wysokości zobowiązania (wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 144/07).

W wyroku z dnia 28 sierpnia 2008 r. w sprawie o sygn. akt I FSK 972/07 NSA odniósł się natomiast do kwestii „dodatkowego zobowiązania podatkowego", określonego w art. 27 ust. 5 i 6 ustawy o VAT z 1993 r. Skład orzekający NSA uznał, że zobowiązanie takie nie jest podatkiem w rozumieniu art. 6 Ordynacji podatkowej, a sankcją administracyjną, będącą karą wymierzoną podatnikowi za delikt administracyjny polegający na złożeniu organowi podatkowemu nierzetelnej deklaracji w podatku od towarów i usług za dany okres rozliczeniowy. Tym samym niezapłacenie sankcji administracyjnej, jaką jest „dodatkowe zobowiązanie podatkowe", w terminie nie jest zaległością podatkową w rozumieniu art. 51 § 1 Ordynacji podatkowej, a co za tym idzie, nie może być na podstawie art. 107 § 1 i nast. tej ustawy przedmiotem przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie.

W wyroku z dnia 6 października 2008 r. sygn. akt I FSK 1077/07 NSA stwierdził, że z nienależnie otrzymanym zwrotem podatku związane są takie same konsekwencje, jak z zaległością podatkową, chyba że podatnik wykaże, że nie ponosi winy w otrzymaniu nienależnego zwrotu. Art. 52 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej uzależnia bowiem uznanie

[17] W brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2007 r.

nienależnie otrzymanego zwrotu podatku za zaległość podatkową od kwestii winy podatnika, a zatem podatnik musi mieć realną możliwość wykazania tych okoliczności, taką zaś możliwość stwarza postępowanie, w którym dochodzi do określenia prawidłowej kwoty zwrotu podatku.

Ustosunkowując się do kwestii zapłaty zaliczki na podatek NSA podniósł, że spółka komandytowa dokonująca przelewu środków pieniężnych z należącego do niej rachunku bankowego, jako zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych wspólnika tejże spółki, bez uprzedniego powierzenia jej tych środków, nie może być uznana za „posłańca podatnika". W takiej sytuacji nie dochodzi do zapłaty zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych tegoż wspólnika spółki, a tym samym nie następuje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego podmiotu, stosownie do treści przepisów art. 59 § 1 pkt 1 w związku z art. 60 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym w 2005 r. (wyrok z dnia 22 sierpnia 2008 r. sygn. akt II FSK 981/08).

W zakresie ulg i zwolnień podatkowych w wyroku z dnia 25 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 346/07 NSA, podkreślając, że pomimo braku jednoznacznych regulacji ustawowych w sprawach ulg i zwolnień uznaniowych udzielanych na podstawie art. 67 Ordynacji podatkowej nie można odrzucić tezy, że ciężar udowodnienia okoliczności, na które powołuje się wnioskodawca w swoim wniosku, powinien także spoczywać na samym zainteresowanym. Wskazując na przeszkody w zakresie możliwości uiszczenia podatku wnioskodawca najczęściej sam dysponuje odpowiednimi dowodami, mogącymi potwierdzić określone fakty. Również ze względów fiskalnych nie ma powodów, aby ciężar udowodnienia, tzn. potwierdzenia czy zaprzeczenia sytuacji opisywanej przez wnioskodawcę, musiał obciążać wyłącznie organy podatkowe.

Przedmiotem rozstrzygnięć Sądu były również zagadnienia dotyczące postępowania dowodowego. W wyroku z dnia 6 lutego 2008 r. sygn. akt II FSK 1671/06 NSA zaakcentował, że wynikający z art. 122 Ordynacji podatkowej obowiązek podejmowania wszelkich działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego nie oznacza, że ciężar dowodu obciąża w każdej sytuacji organ podatkowy. Ustalenie niektórych faktów – zwłaszcza tych, o których wie wyłącznie podatnik – pozostaje poza zakresem możliwości organu podatkowego. Natomiast w wyroku z dnia 5 grudnia 2008 r. sygn. akt II FSK 1328/07 podkreślono, że opóźnienie w złożeniu wniosku dowodowego wskazującego na istnienie dowodu, o którego istnieniu strona niewątpliwie powinna wiedzieć, wskazuje na jego mniejszą wartość dowodową i mniejszą wiarygodność w rozumieniu art. 191 Ordynacji podatkowej i to w sytuacji, gdy w dodatku zwyczajowo wpisuje się do umowy świadków, jeżeli byli obecni przy jej zawieraniu. Ponadto w orzeczeniu z dnia 20 marca 2008 r. sygn. akt II FSK 44/07 potwierdzono, że jeżeli strona zgłasza dowód, to w świetle art. 188 Ordynacji podatkowej organ podatkowy może nie uwzględnić wniosku, gdy żądanie dotyczy tezy dowodowej już stwierdzonej na korzyść strony. Jeżeli jednak strona wskazuje dowód, który ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, przy czym jest zgłoszony na tezę dowodową odmienną, taki dowód powinien być dopuszczony. Zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na ważne dla niej okoliczności, stanowi uchybienie ww. regulacji prawnej.

W wyroku z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt II FSK 562/07 NSA wskazał, że w sprawach dotyczących opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych nieujawnionych

źródeł przychodu obowiązek strony postępowania podatkowego nie musi sprowadzać się wyłącznie do dostarczenia przez nią określonych dowodów. Ze względu na reguły postępowania podatkowego, przedstawienie takich dowodów przez stronę nie zawsze jest wykonalne. Obowiązkiem strony w takiej sytuacji będzie co najmniej wskazanie na możliwość oraz zasadność przeprowadzenia określonych środków dowodowych przez organy podatkowe. Taka czynność wypełnia także jej powinności ciężaru dowodu, pośrednio określone w art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w sposób dopełniający koresponduje z obowiązkami organu podatkowego określonymi w art. 122 i 187 § 1 Ordynacji podatkowej. Natomiast w wyroku z dnia 22 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1611/06, Sąd podniósł, że organ podatkowy ma obowiązek wystąpienia z powództwem o ustalenie, jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania podatkowego pozostały niedające się usunąć wątpliwości, co do istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, z którym związane są skutki podatkowe. Poza zakresem normy z art. 199a § 3 Ordynacji podatkowej, dającej podstawę do wystąpienia z takim powództwem, pozostają okoliczności faktyczne sprawy.

Do postępowania dowodowego prowadzonego przez organy podatkowe odniesiono się w wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt I FSK 256/07, w którym stwierdzono, że w świetle art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej nie ma podstaw do poszukiwania elementów stanu faktycznego, które nie mają żadnego odniesienia do podatkowoprawnego stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, czyli nie zmierzają do ustalenia (lub zaprzeczenia) warunków hipotezy określonej normy materialnego prawa podatkowego, która ma mieć w sprawie zastosowanie. Postępowanie dowodowe w sprawach podatkowych nie jest celem samym w sobie, lecz stanowi poszukiwanie odpowiedzi, czy w określonym stanie faktycznym sytuacja podatnika podpada, czy też nie podpada pod hipotezę (a w konsekwencji i dyspozycję) określonej normy materialnego prawa podatkowego.

W wyroku z dnia 6 czerwca 2008 r. sygn. akt I FSK 686/07 NSA stwierdził, że art. 181 Ordynacji podatkowej określający przykładowo, co może być dowodem w postępowaniu podatkowym, nie może być interpretowany w sposób prowadzący do wyłączenia zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu podatkowym, wynikającej z art. 123 § 1 tej ustawy. Zasada ta bowiem w postępowaniu podatkowym, w którym występuje przewaga władztwa administracyjnego, a więc brak jest kontradyktoryjności, stanowi jedną z najistotniejszych gwarancji praw podatnika. Jeżeli podatnik wnosił o przesłuchanie świadków słuchanych w innej sprawie, których protokoły przesłuchań organ na podstawie art. 181 Ordynacji podatkowej włączył do sprawy, twierdząc, że świadkowie ci mają zeznać na tezy przeciwne niż to przyjęły organy, to nieuwzględnienie w tym zakresie wniosku strony narusza zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym.

W kwestii doręczeń, w wyroku z dnia 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 140/08 NSA wskazał, że przesłanką doręczenia na podstawie art. 150 Ordynacji podatkowej jest tylko i wyłącznie brak możliwości doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 148 § 1 i art. Ordynacji podatkowej. Z art. 146 § 1 Ordynacji podatkowej wynika obowiązek dla stron postępowania, jej przedstawicieli oraz pełnomocników, zawiadomienia w toku postępowania organu podatkowego o zmianie swojego adresu. W przypadku zaniedbania ww. obowiązku pismo uznaje się za doręczone pod dotychczasowym adresem, a organ podatkowy pozostawia pismo w aktach sprawy (art. 146 § 2 Ordynacji podatkowej). Ponieważ przepis nie określa

daty takiego doręczenia, należy przyjąć, że będzie to dzień złożenia pisma w aktach sprawy. W wyroku z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt II FSK 64/07 stwierdzono, że wskazanie czynności podjętych przez doręczyciela z jednoczesnym błędnym potwierdzeniem tych faktów jego podpisem nie może wywoływać skutków prawnych. Jeżeli nie można ustalić w sposób pewny, czy przesyłkę doręczono i gdzie umieszczono zawiadomienie o tym dla strony skarżącej, a przede wszystkim nie można ustalić, czy takie zawiadomienie w ogóle pozostawiono, gdyż zwrotne poświadczenie odbioru pisma adresowanego do strony skarżącej zostało błędnie wypełnione, doręczenie w trybie art. 150 Ordynacji podatkowej (tzw. doręczenie zastępcze) należy uznać za niedokonane. W takim wypadku datą doręczenia pisma adresatom jest dzień, w którym doręczono im prawidłowo pismo zawierające decyzję organu.

Odnośnie do kwestii związanych z przywróceniem terminu w postępowaniu podatkowym, brakami podań wnoszonych do organów podatkowych oraz skutkami nieusunięcia tych braków, w wyroku z dnia 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt I FSK 540/07 NSA uznał, że dopełnienie czynności, dla której był określony termin, wymagany przez art. 162 § 2 Ordynacji podatkowej, nie stanowi składnika podania o przywrócenie terminu. Zaniechanie wnioskodawcy w tym zakresie nie uzasadnia zastosowania regulacji prawnej z art. 169 § 1 tej ustawy.

W zakresie dokumentowania ewidencji przychodów w zeszycie, bez zachowania formy określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1998 r. **w** sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[18], NSA podkreślił, że działanie takie nie wywołuje skutków prawnopodatkowych w postaci opodatkowania w formie zryczałtowanej. Mimo że w świetle art. 180 Ordynacji podatkowej poszczególnym dowodom nie przypisuje się określonej mocy dowodowej, to jednak przepisy szczególne prawa podatkowego uzależniają wywołanie określonych skutków materialnoprawnych od zachowania określonej formy prowadzenia ewidencji przychodów przez podatników podlegających opodatkowaniu w formie ryczałtu (wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1543/06).

W odniesieniu do zagadnienia zawieszenia postępowania podatkowego, w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt II FSK 634/08 NSA wyjaśnił, że wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego ze skargi na decyzję kasacyjną organu podatkowego obliguje ten organ do zawieszenia, na podstawie art. 201 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, postępowania podatkowego prowadzonego po wydaniu decyzji kasacyjnej.

W wyroku z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II FSK 138/07 NSA rozstrzygnął zagadnienie terminu wygaśnięcia prawa do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty w przypadku podatników podatku od nieruchomości, opodatkowanych na zasadzie samoobliczenia, którzy – w związku z zaistnieniem zdarzenia mającego wpływ na wysokość podatku – w trakcie rozliczanego roku podatkowego wykonali obowiązek skorygowania deklaracji podatkowej na ten okres podatkowy, na podstawie art. 6 ust. 8 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (w stanie prawnym 2000 r., obecnie – art. 6 ust. 9 pkt 2). W takiej sytuacji termin wygaśnięcia prawa do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty na podstawie art. 79 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej biegnie od dnia złożenia, ze skutkiem na dany rozliczany rok podatkowy i w jego czasie, ostatniej z wymaganych przez prawo korekt.

[18] Dz. U. Nr 161, poz. 1078.

W wyroku z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt II FSK 1753/06 NSA stwierdził, że wydanie z urzędu postanowienia o wszczęciu podatkowego postępowania wymiarowego przekształca postępowanie w sprawie stwierdzenia nadpłaty w postępowanie wymiarowe, które powinno zakończyć się wydaniem, na podstawie art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej, decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego w prawidłowej wysokości. Natomiast naruszenie przepisu dotyczącego formy wszczęcia postępowania podatkowego z urzędu (art. 165 § 2 Ordynacji podatkowej), którego konsekwencją jest pozbawienie strony udziału w postępowaniu podatkowym, a tym samym naruszenie jednej z naczelnych zasad tego postępowania, wyrażonej w art. 123 § 1 tej ustawy, tj. zasady czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

Na tle art. 230 § 1 Ordynacji podatkowej Sąd wyraził pogląd, że jeżeli w dacie orzekania przez organ odwoławczy, organ pierwszej instancji nie ma kompetencji do dokonania wymiaru uzupełniającego poprzez zmianę wydanej wcześniej decyzji, zastosowanie ma art. 234 Ordynacji podatkowej, ustanawiający zakaz orzekania na niekorzyść strony odwołującej się (wyrok z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1682/06).

NSA odniósł się także do zagadnienia wznowienia postępowania podatkowego w oparciu o przesłankę wskazaną w art. 240 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej. Przepis ten stanowi, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja wydana została na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione w sposób mogący mieć wpływ na treść wydanej decyzji. Natomiast w wyroku z dnia 22 stycznia 2008 r. sygn. akt I FSK 163/07 NSA odnosząc się do wznowienia postępowania w oparciu o art. 240 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej uznał, że podstawą wznowienia postępowania nie może być uchylenie lub zmiana decyzji w podatku od towarów i usług wydanej za miesiąc poprzedni. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja podatku od towarów i usług czyni określony miesiąc kalendarzowy okresem rozliczeniowym i powoduje, że wydana przez organ podatkowy decyzja w sprawie określenia kwoty zobowiązania podatkowego jest „samodzielnym" aktem administracyjnym, który po jego prawidłowym doręczeniu wywołuje określone w nim skutki prawne.

Z kolei w wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt I FSK 301/07 NSA przesądził, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, dotyczącą stanu faktycznego sprzed daty akcesji Polski do Unii Europejskiej, brak jest podstaw do wznowienia postępowania administracyjnego z powołaniem się na przepisy prawa wspólnotowego (art. 240 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej) bądź orzeczenia ETS (art. 240 § 1 pkt 11 Ordynacji podatkowej).

W wyrokach z dnia 23 września 2008 r. sygn. akt I FSK 1073/07 oraz I FSK 1074/07 NSA odniósł się do kwestii zgodności z prawem czynności doręczenia spółce wezwania co do wyjawienia rzeczy lub praw majątkowych, mogących być przedmiotem hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego. Zdaniem NSA kontrolowanemu, który jest osobą prawną – mimo wskazania przez kontrolowanego w trybie art. 284 § 1 Ordynacji podatkowej osoby do reprezentowania go w czasie jego nieobecności – należy w trakcie kontroli doręczać korespondencję (przy braku ustanowionego pełnomocnika) zgodnie z art. 151 w zw. z art. 292 Ordynacji podatkowej, tzn. osobie upoważnionej do odbioru korespondencji – w lokalu siedziby tej osoby lub w miejscu prowadzenia działalności. Jeżeli podatnik ustanawia pełnomocnika do reprezentowania jego interesów (praw i obowiązków) w postępowaniach

podatkowych i kontrolnych, to oznacza, że jest on uprawniony do reprezentowania strony we wszystkich czynnościach tych postępowań, które nie wymagają jej osobistego udziału, w tym do podejmowanych w ramach tych postępowań czynności zabezpieczających. Przyznanie w tym zakresie pełnomocnikowi strony również prerogatyw do odbioru pism związanych z czynnościami zabezpieczającymi podejmowanymi w ramach tych postępowań pozostaje w zgodności z zasadami szybkości postępowania (art. 125 Ordynacji podatkowej) oraz zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu (art. 123 Ordynacji podatkowej). Z użycia w art. 284 § 1 Ordynacji podatkowej pojęcia „osoby, która będzie reprezentowała kontrolowanego w trakcie kontroli, w czasie jego nieobecności", a nie terminu „pełnomocnik" wynika, że osoby, o której mowa w art. 284 § 1 Ordynacji podatkowej, nie można utożsamiać z pełnomocnikiem w rozumieniu art. 136 i art. 137 Ordynacji podatkowej (choć osoba wskazana do reprezentowania kontrolowanego w trakcie kontroli pod jego nieobecność ma określone przymioty przynależne pełnomocnikowi). W sytuacji gdy w art. 145 § 2 Ordynacji podatkowej, mającym w postępowaniu kontrolnym odpowiednie zastosowanie, postanowiono, że „jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi", z uwagi na to, że osobę wskazaną w trybie art. 284 § 1 Ordynacji podatkowej do reprezentowania kontrolowanego w trakcie kontroli pod jego nieobecność nie można utożsamiać z pełnomocnikiem ustanowionym w trybie art. 137 Ordynacji podatkowej, brak jest podstaw do rozciągania normy art. 145 § 2 na osobę wskazaną na podstawie art. 284 § 1 Ordynacji. Określone w art. 284 § 1 Ordynacji podatkowej upoważnienie do reprezentacji kontrolowanego w trakcie kontroli pod jego nieobecność samo w sobie nie czyni zatem tej osoby upoważnionej do odbioru korespondencji adresowanej do kontrolowanego, a na organ kontrolny nie nakłada obowiązku doręczania tej osobie korespondencji.

Odnośnie do kwestii zmiany decyzji ostatecznej w trybie art. 254 § 1 Ordynacji podatkowej NSA wypowiedział się w wyroku z dnia 4 marca 2008 r. sygn. akt I FSK 356/07. Użyty w treści powołanego przepisu termin „decyzja ostateczna" należy rozumieć w ten sposób, że chodzi o decyzję, od której nie przysługuje odwołanie, zgodnie z art. 128 Ordynacji podatkowej. Taką decyzją nie może być natomiast decyzja organu pierwszej instancji, od której wniesiono odwołanie, bowiem w wyniku wniesionego odwołania decyzją ostateczną rozstrzygającą sprawę podatkową będzie decyzja organu odwoławczego. Ponadto art. 254 § 1 Ordynacji podatkowej przyjmuje, że organem właściwym do zmiany ostatecznej decyzji określającej lub ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego jest organ, który ją wydał. Jeżeli zatem w sprawie zapadła ostateczna decyzja podatkowa w drugiej instancji, to kompetentny do jej zmiany jest organ odwoławczy. Na tle sprawy o sygn. akt I FSK 356/07 NSA uznał, że art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[19] jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 254 § 1 Ordynacji podatkowej tylko wówczas, gdy wniosek dotyczy decyzji ostatecznej dyrektora urzędu kontroli skarbowej, a więc decyzji, od której nie służy odwołanie do właściwej izby skarbowej (obecnie Dyrektora Izby Skarbowej).

W kwestii czynności sporządzenia protokołu w toku kontroli podatkowej, w wyroku z dnia 15 maja 2008 r. sygn. akt I FSK 621/07 NSA stwierdził, że w świetle art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej nie ma obowiązku podpisywania przez kontrolowanego protokołu kon-

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

troli, lecz na podstawie art. 290 § 6 tej ustawy konieczne jest doręczenie kontrolowanemu jednego egzemplarza protokołu kontroli, w celu powiadomienia go o jego treści i stworzenia gwarancji obrony przez niego swoich interesów. Na podstawie art. 292 Ordynacji podatkowej do protokołu kontroli nie ma odpowiedniego zastosowania art. 173 § 2 tej ustawy.

3.3. Podatek od towarów i usług

W minionym roku większość spraw rozstrzygano opierając się na przepisach ustawy o VAT z 2004 r. Jednakże podstawą rozstrzygnięcia części orzeczeń były przepisy ustawy z 1993 r. Pojawiały się także istotne kwestie z zakresu prawa wspólnotowego dotyczące indywidualnych interpretacji prawa podatkowego.

3.3.1. *Orzeczenia wydane na podstawie ustawy o VAT z 1993 r*. W wyroku z dnia 26 lutego 2008 r. sygn. akt I FSK 780/07 NSA stwierdził, że z art. 19 ust. 1 ustawy o VAT z 1993 r. wynika, że faktura nieodzwierciedlająca rzeczywiście dokonanej czynności, która rodziłaby u wystawcy obowiązek podatkowy, nie daje odbiorcy tej faktury prawa do odliczenia wykazanego w niej podatku, nawet gdy pozostaje on w dobrej wierze, że wszedł w posiadanie towaru wykazanego na fakturze na podstawie skutecznej czynności cywilnoprawnej mającej miejsce pomiędzy nim a wystawcą faktury. Prawo do odliczenia podatku jest następstwem powstania obowiązku podatkowego z tytułu faktycznej czynności podatnika wystawiającego fakturę, czyli obowiązku podatkowego powstałego na poprzednim etapie obrotu. Jeżeli brak takiej faktycznej czynności u wystawcy faktury, nie może z jej tytułu powstać obowiązek podatkowy, a tym samym brak prawa do odliczenia podatku z takiej faktury. Względy bowiem obiektywne powodują, że nie można odliczyć podatku, który nie powstał w ogóle na uprzednim etapie obrotu. Umożliwienie w takiej sytuacji skorzystania z prawa do odliczenia podatku z faktury dokumentującej czynność, która faktycznie nie została dokonana i nie zrodziła obowiązku podatkowego u jej wystawcy, byłoby sprzeczne z konstrukcją podatku od towarów i usług, umożliwiającej odliczenie zawartych w cenach towarów podatków faktycznie należnych z tytułu czynności ich nabycia.

W wyroku z dnia 3 marca 2008 r. sygn. akt I FSK 219/07 NSA rozstrzygał kwestię obowiązku rejestracji podatnika i jej wpływ na uznanie podmiotu za nieuprawniony do wystawiania faktur. Zdaniem NSA ani art. 32 ust. 1 ustawy o VAT z 1993 r., ani inne przepisy tej ustawy nie ograniczają kręgu podatników obowiązanych do wystawiania faktur tylko do podatników, którzy dopełnili obowiązku rejestracji. Podatnika, który nie dopełnił obowiązku rejestracji, nie można uznać za podmiot nieuprawniony do wystawienia faktur. Wyłącza to możliwość zastosowania par. 48 ust. 4 pkt 1 lit. a/ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[20] – do faktur wystawionych przez tego rodzaju podatników.

3.3.2. *Orzeczenia wydane na podstawie ustawy o VAT z 2004 r.* W wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r. sygn. akt I FSK 183/07 NSA uznał, iż w przypadku gdy podatnik wykazał w deklaracji za dany okres rozliczeniowy kwotę zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej, ustalenie dodatkowego zobowiązania podatkowego

[20] Dz. U. Nr 27, poz. 268, ze zm.

na podstawie art. 109 ust. 5 ustawy o VAT z 2004 r. może nastąpić jedynie w ramach decyzji określającej jednocześnie kwotę zwrotu podatku w prawidłowej wysokości.

W wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 r. sygn. akt I FSK 580/07 NSA rozstrzygnął problem opodatkowania podatkiem VAT usług podmiotów tworzących widowiska kulturalne w ramach działalności obiektów kulturalnych. W sprawie tej strona wystąpiła z wnioskiem o interpretację co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego podając, że świadczy usługi polegające na obsłudze sprzętu nagłaśniającego i realizacji dźwięku w ramach obsługi imprez artystycznych i kulturalnych. W ocenie strony usługi zakwalifikowane pod symbolem PKWiU 92.32.10 od dnia 1 maja 2004 r., zgodnie z załącznikiem nr 3, poz. 156 pkt 2 do ustawy o VAT z 2004 r., powinny być opodatkowane według stawki 7 %. Odnosząc się do powyższego problemu skład orzekający stwierdził jednak, że usługi twórców i artystów wykonawców oraz podmiotów współtworzących z nimi widowisko kulturalne (zajmujących się oprawą muzyczną, dźwiękiem, oświetleniem, kostiumami, scenografią, itd.) realizowane w ramach działalności obiektów kulturalnych (teatrów, sal koncertowych, itp.) (PKWiU 92.32.10), są zwolnione od podatku od towarów i usług na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 1 w zw. z pozycją 11 załącznika nr 4 ustawy o VAT z 2004 r.

W wyroku z dnia 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt I FSK 1788/07 NSA stwierdził, że przy ustalaniu, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., przedmiotu opodatkowania świadczenia usług o złożonym charakterze, jakie stanowią umowy kooperacyjne, należy uwzględniać podstawowy cel wynikający z takich porozumień gospodarczych, a nie dokonywać wyodrębniania poszczególnych czynności służących realizacji tego celu ma potrzeby podatkowe w sposób oderwany od ich sensu gospodarczego. W związku z tym nie można traktować nieodpłatnego, czasowego udostępniania maszyn i urządzeń kontrahentom, służących im jedynie do wykonania działalności zleconej przez zleceniodawcę, jako niezależnego świadczenia usługi, podlegającego opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Tego rodzaju czynności o charakterze technicznym, pomocniczym nie mają samodzielnej racji bytu bez realizacji usługi produkcji czy montażu, do których wykonania są niezbędne. Z tego względu nie mogą być traktowane jako odrębne świadczenie usług i stanowić odrębnego przedmiotu opodatkowania podatkiem od towarów i usług.

W wyroku z dnia 23 kwietnia 2004 r. sygn. akt I FSK 505/07 NSA uznał, że art. 91 ustawy o VAT z 2004 r., dotyczący częściowego odliczania podatku naliczonego oraz jego korekty odnosi się także do podatników, którzy w momencie zakupu towaru prowadzili jedynie sprzedaż opodatkowaną, po czym nabyty towar posłużył czynności zwolnionej od podatku. Do tych bowiem podatników adresowany jest art. 91 ust. 7 ustawy o VAT z 2004 r., stanowiący że przepisy ust. 1–5 stosuje się odpowiednio, w przypadku gdy podatnik miał prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o całą kwotę podatku naliczonego od wykorzystywanego przez siebie towaru lub usługi i dokonał takiego obniżenia, albo nie miał takiego prawa, a następnie zmieniło się to prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego od tego towaru lub usługi.

Do zagadnienia opodatkowania tzw. premii pieniężnych[21] odniósł się NSA w wyroku z dnia 10 czerwca 2008 r. sygn. akt I FSK 707/07, w którym potwierdził, że premia pieniężnych

[21] Nawiązując tym samym do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK 94/06.

na otrzymywana przez nabywcę od dostawcy nie jest wynagrodzeniem za świadczenie usług i nie skutkuje koniecznością opodatkowania tego zdarzenia podatkiem od towarów i usług. Zajęcie odmiennego stanowiska odnośnie do opodatkowania nabycia określonej ilości towaru jako usługi świadczonej przez nabywcę towaru prowadziłoby do podwójnego opodatkowania tej samej czynności: pierwszy raz jako sprzedaży (dostawy towaru), drugi – jako zakupu (świadczenia usługi) przez nabywcę tego samego towaru, w ramach tej samej transakcji. Przesłanką uznania danego zdarzenia za świadczenie usługi, o której mowa wart. 8 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., jest istnienie bezpośredniego beneficjenta, konsumenta tego świadczenia.

W innym wyroku z dnia 28 sierpnia 2008 r. sygn. akt I FSK 954/07 NSA orzekł, że czynność wydania gruntu, na podstawie umowy zbycia prawa użytkowania wieczystego gruntu zawartą po dniu 30 kwietnia 2004 r. w sytuacji, gdy przed dniem 1 maja 2004 r. zawarto przedwstępną umowę przeniesienia tegoż prawa, na podstawie której sprzedawca otrzymał przedpłatę w wysokości 100% ceny, nie podlega opodatkowaniu na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r., wobec czego nie rodzi obowiązku podatkowego na podstawie art. 19 ust. 1 tej ustawy. Obowiązkiem podatkowym można objąć taką czynność, która we wszystkich dla jej bytu istotnych elementach (*essentialia negotii*) realizowana jest w momencie, w którym ustawa podatkowa objęła ją przedmiotem opodatkowania. Nie można zatem opodatkować czynności, jeżeli któryś z istotnych elementów przedmiotowych, stanowiących o jej istocie jako czynności opodatkowanej, został dokonany przed objęciem ustawą podatkową tej czynności przedmiotem opodatkowania, nawet gdy pozostałe z tych elementów zostały zrealizowane po tym momencie. O istocie bowiem danej czynności stanowią jej *essentialia negotii* i aby daną czynność objąć podatkiem, muszą one być w całości wykonane w momencie, w którym ustawa podatkowa ujmuje tę czynność w zakresie przedmiotowym opodatkowania.

Z kolei w wyroku z dnia 13 maja 2008 r. sygn. akt I FSK 600/07 NSA zajął się budzącą spory w postępowaniach przed organami podatkowymi kwestią opodatkowania nieodpłatnego przekazania towarów na cele związane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Sąd kasacyjny stwierdził, że w świetle art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o VAT z 2004 r., w brzmieniu obowiązującym od 1 czerwca 2005 r., nie stanowi dostawy przekazanie przez podatnika bez wynagrodzenia towarów, należących do jego przedsiębiorstwa, na cele wiążące się z tym przedsiębiorstwem, nawet jeżeli podatnikowi przysługiwało prawo do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, w związku z nabyciem tych towarów. Dokonujący wykładni art. 7 ust. 2 i 3 ustawy NSA podkreślił, że sąd administracyjny, jako sąd europejski zobowiązany do dokonywania wykładni prowspólnotowej przepisów prawa podatkowego, winien jej dokonywać tak dalece jak to jest możliwe aby osiągnąć wymagany dyrektywą stan rzeczy (prawny, gospodarczy, społeczny), jednak rezultaty tej wykładni – poprzez rozszerzenie zakresu obowiązku podatkowego poza granice zakreślone przepisami krajowych ustaw podatkowych – nie mogą naruszać zasad wynikających z obowiązującej Konstytucji RP, godząc w prawa obywateli (podmiotów) polskich (art. 2 i art. 217 Konstytucji). Przedstawiony pogląd nie rozwiał jednak kontrowersji wynikających z brzmienia art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o VAT z 2004 r., czego wyrazem jest oczekujące na rozstrzygnięcie pytanie prawne[22],

[22] Postanowienie z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt I FSK 106/08.

w którym wskazano, że wyjaśnienia przez skład poszerzony wymaga kwestia, czy w świetle art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o VAT z 2004 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 czerwca 2005 r., przez dostawę towarów należy rozumieć również przekazanie przez podatnika, bez wynagrodzenia, towarów należących do jego przedsiębiorstwa na cele związane z tym przedsiębiorstwem, jeżeli podatnikowi przysługiwało prawo do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w związku z nabyciem tych towarów?

W wyroku z dnia 13 maja 2008 r. sygn. akt I FSK 611/07 NSA uznał, że przyjęta w art. 42 ust. 1, 12 i 13 ustawy o VAT z 2004 r. konstrukcja spełnienia warunków uprawniających do zastosowania przez podatnika stawki 0% z tytułu wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów w okresie miesiąca czasu i pozbawienia go prawa do tej stawki, jeżeli dostawy tej nie wykaże w deklaracji za miesiąc dokonania wysyłki ze stawką krajową – godzi w zasadę neutralności podatkowej VAT i pozostaje w sprzeczności z art. 28c część A lit. a/ akapit pierwszy VI dyrektywy, w sytuacji gdy niesporne jest, że podatnik dokonał wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów i nie zachodzą okoliczności wskazujące na jakiekolwiek nadużycie podatkowe.

W wyroku z 28 maja 2008 r. sygn. akt I FSK 692/07 NSA po raz kolejny odniósł się do interpretacji przepisów prawa podatkowego – opodatkowania podatkiem VAT sprzedaży prywatnego majątku nabytego w drodze darowizny w 1997 r. (grunt rolny podzielono na siedem mniejszych działek i na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki przeznaczono na teren zabudowy jednorodzinnej). Organy obu instancji uznały, że czynność powinna być opodatkowana podatkiem VAT. NSA stwierdził, że nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. sprzedaż majątku osobistego, który nie został nabyty w celu jego odsprzedaży, co miało miejsce w rozpatrywanej sprawie. Okoliczność, że określona czynność związana z majątkiem prywatnym, nie służącym celom związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r., będzie dokonana kilkakrotnie, w sytuacji gdy dany podmiot nie ma zamiaru wykonywać jej w sposób profesjonalny, nie może przesądzać o uzyskaniu przez ten podmiot statusu podatnika podatku od towarów i usług.

Prawo do odliczenia podatku naliczonego przy zakupie motocykla było przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt I FSK 983/07. Zdaniem NSA motocykle nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 86 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r.[23], gdyż nie mają one określonej dopuszczalnej ładowności, jako pojazdy niesłużące do przewozu ładunków (podobnie jak i samochody osobowe, które jednak w omawianym przepisie zostały wymienione). Sąd stwierdził, że ww. przepis dotyczy samochodów osobowych oraz tych pojazdów samochodowych, które mają określaną ładowność, bo konstrukcyjnie są przeznaczone do przewozu ładunków. W ocenie Sądu, w stosunku do nabycia samochodu osobowego, dla którego ładowność nie jest określana, gdyż w myśl art. 2 pkt 40 ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest to pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób, łącznie z kierowcą oraz ich bagażu, zawsze będzie występowało ograniczenie w odliczeniu podatku naliczonego przewidziane w powołanym

[23] W brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 maja 2004 r. do 21 sierpnia 2005 r. – ograniczającym prawo do odliczenia podatku VAT przy zakupie pojazdów samochodowych.

przepisie ustawy o VAT z 2004 r. W odniesieniu natomiast do pojazdów samochodowych przeznaczonych do przewozu ładunków ograniczenie to będzie występowało, lub nie, w zależności od wielkości dopuszczalnej ładowności wyliczonej według podanego wzoru.

W wyroku z dnia 20 sierpnia 2008 r. sygn. akt I FSK 969/07 NSA wskazał sposób dokonywania interpretacji § 8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[24] oraz art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r. Zgodnie ze wskazanym przepisem rozporządzenia, zwalnia się od podatku dostawę samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych przez podatników, którym przy ich nabyciu przysługiwało prawo do odliczenia podatku naliczonego, o którym mowa w art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o VAT z 2004 r., jeżeli te samochody i pojazdy są towarami używanymi w rozumieniu art. 43 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Z kolei w myśl tego ostatniego przepisu, samochody osobowe są towarami używanymi, gdy okres ich używania przez podatnika wynosił co najmniej pół roku. Zdaniem Sądu należy przyjąć, że półroczny okres używania, o którym mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, pozwalający uznać dany towar za używany, może zacząć swój bieg dopiero w momencie nabycia takiego towaru przez podatnika, w którym to momencie podatnik ten miał prawo do realizacji częściowego jedynie odliczenia podatku naliczonego, w oparciu o art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o VAT z 2004 r., o czym stanowi wskazany przepis rozporządzenia. Nie ma natomiast podstaw do uwzględniania okresu sprzed nabycia towaru, w którym późniejszy nabywca tego towaru korzystał z niego na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze.

Z kolei w wyroku z dnia 31 lipca 2008 r. sygn. akt I FSK 877/07 NSA rozstrzygnął budzącą spory kwestię – zastosowania art. 2 pkt 8 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1–4 i w zw. z art. 41 ust. 4, 6–9 ustawy o VAT z 2004 r. Chodzi o eksport towarów skutkujący zastosowaniem stawki podatku 0%. Zdaniem Sądu do uznania danej czynności za eksport towarów niezbędne jest wystąpienie wszystkich przesłanek wynikających z art. 2 pkt 8 ustawy o VAT z 2004 r., jakie stanowią nie tylko wywóz towarów z terytorium kraju poza terytorium Wspólnoty i potwierdzenie tego wywozu przez urząd celny określony w przepisach celnych, ale także dokonanie tego wywozu w wykonaniu dostawy towarów przez dostawcę lub na jego rzecz lub przez nabywcę, mającego siedzibę poza terytorium kraju, lub na jego rzecz oraz potwierdzeniem, że nastąpiło przeniesienie prawa do rozporządzenia towarami przez drugą stronę tej czynności. Żeby można było mówić o sprzedaży w rozumieniu Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji o dostawie towarów w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje art. 7 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., obie strony dostawy towarów powinny być oznaczone. Ponadto z art. 2 pkt 8 ustawy o VAT z 2004 r. wynika, że w przypadku tzw. eksportu pośredniego, o którym mowa w lit. b/ tego przepisu, potwierdzony przez urząd celny wywóz towaru w wykonaniu jego dostawy musi być dokonany przez nabywcę mającego siedzibę poza terytorium kraju lub na jego rzecz. Brak zidentyfikowania nabywcy nie pozwala natomiast ustalić, gdzie nabywca posiada siedzibę, a tym samym uniemożliwia przyjęcie, że miał miejsce eksport towarów, o którym mowa w tym przepisie.

W wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r. sygn. akt I FSK 741/07 NSA odniósł się do zagadnienia będącego przedmiotem wniosku o interpretację przepisów podatkowych: „jaką

[24] Dz. U. Nr 97, poz. 970, ze zm.

stawką podatku VAT opodatkowane są usługi transportu osób w przypadku, gdy świadczone są przez podatnika na własnej imprezie turystycznej zorganizowanej dla bezpośredniej korzyści turystów". Odnosząc to do stanu faktycznego sprawy[25] NSA uznał, że usługa turystyki wymieniona w art. 119 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., również w przypadku, gdy w jej ramach świadczone są usługi własne wymienione w art. 119 ust. 5 ww. ustawy, na podstawie art. 41 ust. 1 tej ustawy, podlega opodatkowaniu stawką 22%, jako jedna usługa o charakterze kompleksowym, z wyjątkiem przypadków, gdy świadczona jest poza terytorium Wspólnoty lub na terytorium Wspólnoty i poza nim. Zdaniem NSA własne usługi transportu stanowią składnik kompleksowej usługi turystycznej, a to z kolei oznacza, że usługi te nie mogą podlegać opodatkowaniu jako samodzielne usługi transportowe, skoro świadczone są w ramach kompleksowej usługi turystyki, do której stosuje się stawkę podatku 22%.

Odnosząc się do kwestii opodatkowania usługi, w ramach działalności statutowej – zaopatrywania w wodę swoich członków przez spółkę wodną, będącej przedmiotem wniosku o interpretację podatkową, w wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r. sygn. akt I FSK 968/07 NSA uznał, że zaopatrywanie w wodę przez spółkę wodną, w ramach działalności statutowej, swoich członków na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r., jako usługa wymieniona w załączniku nr 4 do ustawy pod pozycją nr 10, korzysta ze zwolnienia przedmiotowego z podatku od towarów i usług.

Podobnie jak w latach poprzednich tematyką generującą spory między podatnikami a aparatem skarbowym była kwestia opodatkowania konkretnych usług preferencyjnymi stawkami podatkowymi. W sprawie o sygn. akt I FSK 1156/07 NSA odniósł się do kwestii rozumienia pojęcia „robót budowlano-montażowych związanych z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą", które na podstawie art. 146 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r. opodatkowane są stawką 7%. Zdaniem Sądu o tym, czy inwestycja drogowa ma charakter infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu korzystającej do 31 grudnia 2007 r., na podstawie art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. a/ w zw. z art. 146 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. z obniżonej (7%) stawki podatku od towarów i usług, decydują dwie okoliczności: fakt jej realizacji w ramach inwestycji budownictwa mieszkaniowego, jako towarzyszącej temu budownictwu, a więc w obszarze działki, na której zlokalizowany jest określony obiekt (obiekty) tego budownictwa, z którym droga ta jest związana oraz okoliczność, że jej ostatecznym konsumentem – w rozumieniu podatku od towarów i usług (finansującym) – są mieszkańcy obiektów mieszkalnych, którym droga ta ma służyć. Podobnie w kwestii wykładni art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. NSA wypowiedział się w wyroku z dnia 28 października 2008 r. sygn. I FSK 1323/07.

NSA wypowiedział się również w kwestii oceny umów kooperacyjnych między podmiotami gospodarczymi w kontekście opodatkowania świadczonych w ich ramach usług.

[25] Spółka jako biuro podróży organizuje krajowe i zagraniczne imprezy turystyczne, które obejmują kompleksową usługę, począwszy od przejazdów, noclegów, konsumpcji, biletów wstępu, aż do zapewnienia transportu powrotnego do kraju. Związany z imprezą turystyczną przewóz turystów spółka wykonuje przy użyciu własnych środków transportu. Sporadycznie spółka prowadzi też działalność w zakresie wynajmu autokarów. Poza własnymi środkami transportu spółka nie posiada innych środków trwałych, które byłyby wykorzystywane przy organizacji imprez turystycznych, a zatem nabywa od podmiotów zewnętrznych wszystkie usługi związane z organizacją tych imprez, z wyłączeniem usług transportu.

W wyroku z dnia 9 października 2008 r. sygn. akt I FSK 291/08 wyraził pogląd, że nie stanowią wzajemnego świadczenia usług w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. wspólne działania marketingowe dwóch podmiotów gospodarczych, których celem jest zachęcenie ich klientów do dokonania zakupów towaru u jednego z nich, przy wykorzystaniu produktu drugiego. Zdaniem Sądu nie można oceniać jednostkowo wspólnych działań powiązanych węzłem obligacyjnym podmiotów gospodarczych dla celów podatku od towarów i usług, lecz z uwzględnieniem ich charakteru jako działania złożonego i wspólnego, tworzącego w aspekcie gospodarczym jedną całość, którego końcowym efektem jest zachęcenie jak największej liczby wspólnych klientów partnerów do dokonania zakupów towarów (usług) u jednego z nich, dla osiągnięcia przez nich satysfakcjonującej korzyści finansowej (przychód). Do pojęcia usługi w rozumieniu art. 8 ustawy o VAT z 2004 r. NSA odniósł się także w wyroku z dnia 23 września 2008 r. sygn. akt I FSK 998/08, stanowiąc, że wypłacana nabywcy przez dostawcę premia pieniężna jedynie z tytułu osiągnięcia przez niego satysfakcjonującej dostawcę wielkości obrotów, nieodnosząca się do konkretnych transakcji, stanowi nagrodę za osiągnięcie tego rezultatu, a nie odpłatność (wynagrodzenie) za świadczenie usługi w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r.

W wyroku z dnia 2 września 2008 r. sygn. I FSK 1076/07 NSA odnosząc się do statusu podatnika podatku VAT stwierdził, że podmiot zobowiązany do utworzenia zakładowego funduszu socjalnego i administrowania nim podejmuje działania techniczne o charakterze nieodpłatnym, które pozostają całkowicie poza prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą. Czynności te wykonuje tylko dlatego, że taki obowiązek nakłada na niego ustawa o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych. W konsekwencji podmiot wykonując czynności związane z udzielaniem swoim pracownikom zwrotnych pożyczek na cele mieszkaniowe z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych nie działa w charakterze podatnika podatku od towarów i usług w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT z 2004 r.

3.3.3. *Podatek akcyzowy*. Podstawą orzekania w sprawach podatku akcyzowego w minionym roku były przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[26] oraz rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw. NSA, weryfikując orzecznictwo sądów pierwszej instancji, zwracał szczególną uwagę na kwestię jednofazowości podatku akcyzowego i zakazu podwójnego opodatkowania podatkiem akcyzowym oraz wskazywał na zobowiązanie sądów krajowych do uwzględniania zasady pierwszeństwa stosowania, od 1 maja 2004 r., norm europejskich w sytuacji niezgodności prawa krajowego w zakresie podatku akcyzowego z tymi normami.

W wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. akt I FSK 333/07 NSA odnosząc się do wykładni językowej art. 77 ustawy o podatku akcyzowym, a także interpretując go przez pryzmat podstawowej zasady dotyczącej podatku akcyzowego, tj. jednokrotności opodatkowania, stwierdził, że o zwrot podatku akcyzowego na podstawie art. 77 ustawy o podatku akcyzowym może wystąpić podatnik, który w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonał dostawy wewnatrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju, bez względu na fakt, czyim środ-

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

kiem transportu dokonano tej dostawy – czy dostawcy, czy nabywcy, czy też przewoźnika lub spedytora, któremu czynności przewozu zlecił czy to dostawca, czy nabywca.

Z kolei w wyroku z dnia 12 sierpnia 2008 r. sygn. akt I FSK 952/07 NSA odmówił zastosowania § 18 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[27], w brzmieniu obowiązującym do 19 lipca 2005 r., z uwagi na jego niezgodność z prawem wspólnotowym. Zdaniem NSA na gruncie prawa krajowego zwolnienia od podatku akcyzowego, w przypadku transakcji nabycia alkoholu etylowego, w zależności od tego, czy mamy do czynienia z transakcją krajową czy wewnątrzwspólnotową, nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 27 ust. 1 Dyrektywy Rady 92/83/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych[28]. NSA ponadto stwierdził, że ww. § 18 wskazanego rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym do 19 lipca 2005 r., przewidujący zwolnienie wyrobów akcyzowych od podatku akcyzowego jedynie w przypadku, gdy wyroby te zostały nabyte w kraju, narusza zakaz dyskryminacji przewidziany w art. 90 TWE przez fakt niemożności zastosowania tego zwolnienia w stosunku do towarów tego samego rodzaju nabytych wewnątrzwspólnotowo, gdyż w takiej sytuacji towary nabyte wewnątrzwspólnotowo zostaną ostatecznie obciążone podatkiem wyższym niż towary nabyte w kraju.

W wyroku z dnia 23 października 2008 r. sygn. akt I FSK 1313/07 NSA wyjaśnił wątpliwości interpretacyjne odnośnie do art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o podatku akcyzowym, wskazując, że darowizna udziału wyrobu akcyzowego, jako niematerialnego prawa majątkowego do rzeczy wspólnej, a nie fizycznie wyodrębnionej części tego wyrobu (rzeczy) – nie podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym.

Odnosząc się do art. 4 ust. 2 pkt 9 ustawy o podatku akcyzowym, w wyroku z dnia 28 października 2008 r. sygn. akt I FSK 1320/07 NSA wyraził pogląd, że posłużenie się przez ustawodawcę w tym przepisie w trybie dokonanym określeniem „zużycie wyrobów akcyzowych" oznacza, że dopiero rzeczywiste zużycie wyrobu akcyzowego, a nie jego używanie, na potrzeby działalności gospodarczej, podlega opodatkowaniu.

3.3.4. *Podatek dochodowy od osób fizycznych*. Odnosząc się do sposobu ustalenia przychodu z dyskonta obligacji skarbowych w wyroku z dnia 7 listopada 2008 r. sygn. akt II FSK 1067/07 NSA stwierdził, że w latach 2004- 2006 do spadkobiercy miał zastosowanie art. 5a pkt 12 u.p.d.o.f., a uzyskany przez niego przychód z dyskonta obligacji skarbowych oznaczał różnicę między kwotą uzyskaną przez niego z wykupu tych obligacji przez emitenta a ceną zakupu obligacji zapłaconą przez jego poprzednika prawnego.

Odnosząc się do treści art. 10 ust. 1 u.p.d.o.f., który rozróżnia poszczególne źródła przychodów, w wyroku z dnia 29 maja 2008 r. sygn. akt II FSK 517/07 NSA wskazał, że takimi źródłami są między innymi pozarolnicza działalność gospodarcza oraz kapitały pieniężne i prawa majątkowe. Ponadto podkreślił, że: a) sprzedaż praw majątkowych, wynikających ze świadectw pochodzenia energii, przez przedsiębiorcę będącym producentem energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie stanowi zbycia lub realizacji praw z instrumentów finansowych w wykonywaniu prowadzonej w tym celu działalności gospodarczej; b) sprzedaż praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii stanowi źró-

[27] Dz. U. Nr 97, poz. 966.

[28] Dz. Urz. UE L Nr 316, poz. 21.

dło przychodu z kapitałów pieniężnych w postaci pochodnych instrumentów finansowych. Sprzedaż praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii elektrycznej ma charakter odrębny w stosunku do dochodu uzyskiwanego ze sprzedaży energii będącej wynikiem prowadzenia przez podatnika działalności gospodarczej. W konsekwencji NSA uznał, że przychody uzyskiwane ze zbycia świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii należy zaliczyć do przychodów z kapitałów pieniężnych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 10 u.p.d.o.f. Nie można uznać, że wytwórca energii ze źródeł odnawialnych jednocześnie uzyskuje przychód z działalności wytwórczej, związanej z wystawieniem świadectw pochodzenia.

W kolejnym wyroku z dnia 14 sierpnia 2008 r. sygn. akt II FSK 678/08 odnosząc się do źródeł przychodów NSA uznał, że zestawienie treści art. 5a pkt 6 i art. 14 ust. 2, art. 13 pkt 9, art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. wskazuje na to, że jeżeli w ramach działalności wykonywanej zarobkowo, w sposób zorganizowany i ciągły, we własnym imieniu, na własny lub cudzy rachunek podatnik osiąga przychody, które jednocześnie odpowiadają opisowi przychodów z innego niż pozarolnicza działalność gospodarcza źródła przychodu i nie zostały zaliczone w sposób jednoznaczny do przychodów z tej działalności, to przychody te stanowią przychód z tego innego źródła. A zatem w stanie prawnym obowiązującym w 2004 r. przychód z przeniesienia prawa do używania znaku towarowego należało zaliczyć do przychodu z kapitałów pieniężnych i praw majątkowych (źródła wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f.) Został on bowiem zdefiniowany jako przychód z praw majątkowych w art. 18 u.p.d.o.f. i nie został zaliczony do przychodów z działalności gospodarczej na podstawie art. 14 ust. 2 u.p.d.o.f.

W wyroku z dnia 20 listopada 2008 r. sygn. akt II FSK 1096/07 NSA stwierdził, że umorzone częściowo osobie fizycznej odsetki, jako pochodzące z samodzielnego zobowiązania i niepozostającego w związku z działalnością gospodarczą, podlegają także opodatkowaniu jako przychód z uzyskanego nieodpłatnego świadczenia na podstawie art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 9, art. 11 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.d.o.f.

Odnosząc się do zagadnienia nieujawnionych źródeł przychodu w wyroku z dnia 4 lutego 2008 r. o sygn. akt II FSK 1601/06 NSA uznał, że jeżeli w postępowaniu podatkowym dotyczącym ustalenia dochodu z nieujawnionych źródeł przychodów zostanie stwierdzone poniesienie wydatków przekraczających znacznie ujawniony dochód, to na podatniku ciąży obowiązek wykazania, że wydatki te znajdują pokrycie w określonym źródle przychodów lub posiadanych zasobach. Tego rodzaju ciężar dowodzenia wymusza na podatniku ustawodawca poprzez wykorzystanie konstrukcji 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 stwierdzeniu, że poniesione wydatki przekraczają zeznany dochód podatnika, ten ostatni zaś powinien wykazać, że wysokość jego przychodów znajduje pokrycie w źródłach opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Nie wystarczy wskazanie przez podatnika, skąd pochodzą wydatkowane przez niego środki, lecz musi on jeszcze wykazać, że środki te posiadają walor legalności (pochodzą z przychodów opodatkowanych lub zwolnionych z opodatkowania).

W wyroku z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt II FSK 562/07 NSA uznał, że w sprawach dotyczących opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych z nieujawnionych

źródeł przychodu, w sytuacji gdy przedstawienie dowodów przez stronę jest niewykonalne, obowiązkiem strony będzie wskazanie na możliwość oraz zasadność przeprowadzenia określonych środków dowodowych przez organy podatkowe. Taka czynność wypełnia także powinności strony obowiązku ciężaru dowodu, pośrednio określone w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. oraz w sposób dopełniający korespondujące z obowiązkami organu podatkowego określonymi w art. 122 i 187 § 1 Ordynacji podatkowej (obowiązek współciężaru dowodu). Zdaniem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 6 czerwca 2008 r. sygn. akt II FSK 532/07, wszelkie zgromadzone przez podatnika mienie, którym pokrywa on wydatki w danym roku, powinno pochodzić ze źródeł opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania, niezależnie od rodzaju podatku, któremu te źródła podlegały (art. 20 ust. 3 w zw. z ust. 1 u.p.d.o.f.).

Do zagadnień zwolnień podatkowych NSA odniósł się w sprawach:

W wyroku z dnia 13 maja 2008 r. sygn. akt II FSK 412/07, mając na uwadze treść art. 28 ust. 3 oraz art. 21 ust 1 pkt 32 lit. a/ u.p.d.o.f. wskazał, że podatnik, który chce skorzystać ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych przychodu ze sprzedaży nieruchomości, składając oświadczenie o zamiarze przeznaczenia w ciągu dwóch lat od dnia sprzedaży nieruchomości części przychodów na cele mieszkaniowe, z jednej strony wpłynął na zmianę terminu płatności podatku, z drugiej przyjął ryzyko wydłużenia rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej.

W wyroku z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II FSK 170/07 stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym po 1 stycznia 2003 r. nie można czynności prawnej „nieodpłatnego zniesienia współwłasności" utożsamiać z czynnością „darowizny", o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. d/ u.p.d.o.f., nawet jeżeli na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego można byłoby wskazywać na podobieństwa skutków prawnych (ekonomicznych) tych czynności. Począwszy bowiem od tej daty, ustawodawca w ustawie o podatku od spadków i darowizn posługuje się zarówno zwrotem „darowizna", jak również określeniem „nieodpłatnego zniesienia współwłasności", wyraźnie przez to odróżniając zakres znaczeniowy obu tych pojęć. Taka konstatacja wynika z potrzeby respektowania zasady wewnętrznej autonomii pojęciowej prawa podatkowego.

W wyroku z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt II FSK 874/07 wskazano, że sposób wypłaty środków finansowych pochodzących z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej jest kwestią techniczną, która nie ma znaczenia w przypadku instytucji zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 46 u.p.d.o.f. Kluczowe znaczenie bowiem ma ma ustalenie źródła środków składających się na bezzwrotną pomoc, czyli podmiotu, który ostatecznie ponosi ekonomiczny ciężar bezzwrotnej pomocy.

Do zagadnień dotyczących unikania podwójnego opodatkowania dochodu NSA odniósł się w wyroku z dnia 12 sierpnia 2008 r. sygn. akt II FSK 782/07 wskazując, że użyte w przepisach umów o zapobieganiu podwójnemu opodatkowaniu sformułowanie „może być opodatkowany" oznacza, że dochód taki podlega opodatkowaniu w tym państwie, w którym jest jego źródło i zgodnie z prawem tego państwa, a ponadto dochód ten podlega opodatkowaniu również w państwie, w którym osiągający ten dochód ma miejsce zamieszkania lub siedzibę. Jednocześnie w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania tego dochodu należy zastosować właściwą metodę zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu

(art. 27 ust. 8 i ust. 9 u.p.d.o.f. w związku z np. art. 22 ust. 1 i ust. 2 Umowy ze Szwecją oraz art. 23 ust. 5 Konwencji-Niderlandy).

3.3.5. *Podatek dochodowy od osób prawnych*. W minionym roku sprawy odnoszące się do podatku dochodowego od osób prawnych rozstrzygano na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, dalej u.p.d.o.p.

Szereg orzeczeń odnosiło się do zagadnień zwolnienia z podatku dochodowego. W wyroku z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt II FSK 935/07 NSA stwierdził, że przedszkole może skorzystać ze zwolnienia przedmiotowego od podatku dochodowego od osób prawnych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p., o ile nadwyżkę środków obrotowych pozostających w jego dyspozycji, w wyniku nieprzekazania ich do budżetu, przeznaczy na cele statutowe. Sposób rozliczenia nadwyżki środków obrotowych, polegający na obniżeniu o jej kwotę dotacji z budżetu gminy na rok następny, nie ma znaczenia dla rozliczeń samorządowego zakładu budżetowego z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. W przypadku powstania w zakładzie budżetowym nadwyżki środków obrotowych, pojawi się dochód w rozumieniu art. 7 ust. 2 u.p.d.o.p., podlegający co do zasady opodatkowaniu. Jeżeli jednak dochód ten zostanie przez podatnika, którego celem statutowym jest prowadzenie działalności oświatowej, przeznaczony na cele wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p., wówczas podatnik ten korzystać będzie ze zwolnienia przedmiotowego w takim zakresie, w jakim dochód zostanie przeznaczony na te cele.

W wyroku z dnia 26 czerwca 2008 r. sygn. akt II FSK 528/07 NSA zawarł tezę, że zwolnienie z podatku dochodowego środków uzyskanych z bezzwrotnej pomocy z funduszy unijnych przysługuje jedynie beneficjentowi tej pomocy, co wyklucza możliwość dokonywanie swoistej transmisji zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych na kolejne podmioty (art. 17 ust. 1 pkt 23 i pkt 24 u.p.d.o.p. w stanie prawnym obowiązującym w 2004 r.). A zatem podmiotami korzystającymi ze zwolnienia w podatku dochodowym od osób prawnych nie mogą być wszyscy członkowie konsorcjum realizujący projekt autostrady ze środków programu.

Na uwagę zasługuje również wyrok z dnia 22 sierpnia 2008 r. sygn. akt II FSK 827/07, w którym NSA przyjął, że skoro zwolnienie przewidziane w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p.[29] ma na celu wspieranie przez państwo polskie niektórych sfer życia społecznego, m.in. ochrony zdrowia, to nie można z niego wywodzić, że zakres przedmiotowy omawianego zwolnienia ustawodawca ograniczył wyłącznie do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno wykładnia językowa, systemowa, a nawet celowościowa tego przepisu nie wskazują na jakiekolwiek ograniczenia terytorialne. Nie wynika to również ze zmiany art. 18 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.[30], odnosi się bowiem ona wyłącznie do darowizn przekazywanych na cele

[29] Wolne od podatku są dochody podatników, których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego – w części przeznaczonej na te cele.

[30] Ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 217, poz. 1589).

określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która to ustawa dotyczy organizacji pożytku publicznego, wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego, działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i objętych nadzorem ministra właściwego do spraw zabezpieczeń społecznych.

Następna grupa orzeczeń związana jest z tematyką kosztów uzyskania przychodu.

W wyroku z dnia 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 1676/06 NSA przyjął, że przejęcie długu (art. 519 § 1 kodeksu cywilnego) nie stanowi podstawy podatkowego następstwa prawnego unormowanego w rozdziale 14 działu III Ordynacji podatkowej, więc spłata przejętego długu i związanych z nim odsetek nie może zasadniczo stanowić kosztu uzyskania przychodu przejemcy w rozumieniu art. 15 ust. 1 (*in initio*) u.p.d.o.p.

W wyroku z dnia 25 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 397/07 NSA uznał, że w sytuacji wykorzystywania lokalu mieszkalnego na cele inne niż mieszkaniowe, czyli niezgodnie z umową najmu przedmiotowego lokalu, na podatniku, a nie na organie podatkowym, spoczywa ciężar dowodu, tj. przedstawienie źródeł dowodowych lub wskazanie środków dowodowych, pozwalających na zaliczenie wydatków związanych z utrzymaniem danego lokalu do kosztów uzyskania przychodów (kosztów reprezentacji) w rozumieniu art. 15 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. w stanie prawnym obowiązującym w 2003 r. Przedkładane po upływie określonego czasu przez podatnika oświadczenia w tym zakresie nie mogą być uznane za udowadniające zaistnienie określonych faktów (ciężar dowodu), gdyż, co do zasady, charakteryzuje je duża ogólnikowość, z jednoczesnym brakiem szczegółowych informacji, na temat zdarzeń gospodarczych zaistniałych w przeszłości.

Z kolei w wyroku z dnia 8 sierpnia 2008 r. sygn. akt II FSK 744/07 NSA przyjął, że wydatki poniesione przed rozpoczęciem inwestycji (art. 4a pkt 1 u.p.d.o.p.), jeżeli inwestycja ta nie została rozpoczęta, nie mogą stanowić kosztów zaniechanej inwestycji, unormowanych w art. 16 ust. 1 pkt 41 u.p.d.o.p. Wydatki w przedmiocie zaniechanych planów inwestycji, która nigdy się nie rozpoczęła, nie podlegają wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodu na zasadzie art. 16 ust. 1 pkt 41 u.p.d.o.p. W odniesieniu do stanu faktycznego konkretnej indywidualnej sprawy podatkowej należy ustalać, badać i oceniać, czy wydatki zostały poniesione w celu osiągnięcia przychodu podatnika, tak jak tego wymaga art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Warunkiem zastosowania art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. jest działanie w celu uzyskania przychodu, nie zaś tylko i wyłącznie efektywne osiągnięcie przychodu. Jeżeli więc podatnik poniósł racjonalnie – gospodarczo uzasadnione wydatki, w celu uzyskania możliwego do osiągnięcia, według uzasadnionej w tym czasie oceny – przychodu, to, w przypadku braku wyłączeń unormowanych w art. 16 u.p.d.o.p., będą one mogły stanowić koszt uzyskania przychodu na podstawie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., nawet jeżeli zamierzony i przewidywany przychód nie wystąpił.

W wyroku z dnia 19 lutego 2008 r. sygn. akt II FSK 1767/06 NSA stwierdził, że akt fundacyjny towarzyszący powołaniu każdej fundacji jest jednostronną czynnością prawną o charakterze zobowiązującym. Wskazanie w akcie fundacyjnym składników majątkowych rodzi zobowiązanie po stronie fundatora do przeniesienia ich na rzecz fundacji z chwilą zarejestrowania. Z kolei stając się podmiotem majątku określonego w akcie fundacyjnym fundacja uzyskuje roszczenie o jego wydanie. Z tej przyczyny, majątek wniesiony do fundacji nie może być uznany za darowiznę w rozumieniu przepisu art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.p.

3.3.6. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*. W wyroku z dnia 17 października 2008 r. sygn. akt II FSK 997/07 NSA wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2007 r., w przypadku wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego (aportu), dochodziło do wyłączenia opodatkowania w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych, zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych[31]. Wniesienie do spółki wkładu niepieniężnego może być kwalifikowane jako odpłatna dostawa towarów (np. wniesienie rzeczy ruchomych, budynków lub ich części) lub odpłatne świadczenie usług (np. wartości niematerialnych lub prawnych w postaci autorskich praw majątkowych, patentów). Powstaje wówczas obowiązek w podatku od towarów i usług, przy czym pamiętać należy o zwolnieniu przedmiotowym, określonym w § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, zgodnie z którym zwalnia się od podatku (od towarów i usług) wkłady niepieniężne (aporty) wnoszone do spółek prawa handlowego i cywilnego.

3.3.7. *Podatek od spadków i darowizn*. W wyroku z dnia z dnia 12 czerwca 2008 r. sygn. akt II FSK 329/08 NSA stwierdził, że zwolnienie z podatku od nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze spadku przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę (art. 4 a ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn) ma zastosowanie do nabycia rzeczy i praw majątkowych, które nastąpiło po dniu 31 grudnia 2006 r., ponieważ przepis ten został wprowadzony do ustawy o podatku od spadków i darowizn przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych[32] z dniem 1 stycznia 2007 r.

W wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 373/07 NSA stwierdził, że małżonkowie, wobec których sąd orzekł separację na podstawie art. 61^1 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy[33], nadal podlegają zaliczeniu do pierwszej grupy podatkowej określonej w art. 14 ust. 3 pkt 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn obejmującej m.in. małżonków.

W wyroku z dnia 29 sierpnia 2008 r. sygn. akt II FSK 751/07 NSA przesądził, że tzw. wartość długów i ciężarów wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn winna obciążać (oczywiście stosunkowo) również ulgę z art. 16 ustawy o podatku od spadków i darowizn, w myśl którego w przypadku nabycia własności (współwłasności) budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub udziału w takim prawie, spółdzielczego prawa do domu jednorodzinnego albo udziału w takim prawie (…), nie wlicza się do podstawy opodatkowania ich czystej wartości do łącznej wysokości nieprzekraczającej 110 m^2 powierzchni użytkowej budynku lub lokalu, a w przypadku nabycia

[31] Nie podlegają omawianemu podatkowi czynności cywilnoprawne, jeżeli przynajmniej jedna ze stron z tytułu dokonania tej czynności jest opodatkowana podatkiem od towarów i usług lub jest z niego zwolniona, z wyjątkiem umów sprzedaży i zamiany zwolnionych z podatku od towarów i usług, których przedmiotem są nieruchomości lub ich części albo prawo użytkowania wieczystego.

[32] Dz. U. Nr 222, poz. 1629.

[33] Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.

części (udziału) budynku mieszkalnego lub lokalu albo udziału w spółdzielczym prawie do budynku mieszkalnego lub lokalu ulga przysługuje stosownie do wielkości udziału. Sąd ponadto stwierdził, że w podatku od spadków i darowizn od podstawy opodatkowania należy odróżnić podstawę obliczenia podatku, ponieważ wartościowo ujęta podstawa opodatkowania może podlegać wynikającym z przepisów prawa podatkowego korektom, tj. odliczeniom lub doliczeniom do niej określonych kwot. Podstawa obliczenia podatku to skorygowana podstawa opodatkowania. Dopiero do podstawy obliczenia podatku stosuje się odpowiednie stawki podatkowe. W niektórych podatkach nie następuje korekta podstawy opodatkowania, a więc stanowi ona jednocześnie podstawę obliczenia podatku. Taką podstawę obliczenia podatku uzyskujemy w podatku od spadków i darowizn stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn, który stanowi, że podatek oblicza się od nadwyżki podstawy opodatkowania ponad kwotę wolną od podatku. Ta nadwyżka podstawy opodatkowania ponad kwotę wolną od podatku z art. 9 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn stanowi podstawę obliczenia podatku.

3.3.8. *Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny*. W zakresie podatku od nieruchomości NSA odniósł się m.in. do zagadnienia opodatkowania spółki cywilnej. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 226/07 uznano, że spółka cywilna, chociaż nie posiada osobowości prawnej, jest powszechnie uznawana za korporację, to jest zrzeszenie osób mające na celu realizację określonych wspólnych zadań. W ramach spółki cywilnej może funkcjonować przedsiębiorstwo w rozumieniu kodeksu cywilnego, prowadzone w celach zarobkowych. Majątek spółki cywilnej, o którym mowa w art. 863 kodeksu cywilnego a także w innych przepisach dotyczących umowy spółki, jest majątkiem wspólnym wspólników. Jest to wszakże majątek wyodrębniony od majątków osobistych wspólników. Wspólność majątku wspólników jest wspólnością łączną (tzw. wspólność do niepodzielnej ręki) i tworzy określoną współwłasność łączną. Jeżeli nawet z odpowiednich przepisów normujących działalność gospodarczą może wynikać, że przedsiębiorcą nie jest spółka cywilna, ale jej wspólnicy, to i tak nie będzie to działalność poszczególnego, wyodrębnionego i wyabstrahowanego od spółki wspólnika, ale działalność gospodarcza wszystkich wspólników danej spółki cywilnej, określona jej konkretną umową oraz zindywidualizowaną organizacją, strukturą, wykorzystywanym majątkiem, celem i przedmiotem działalności. Z powyższego wywiedziono, że na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[34], dalej u.p.o.l. podatnikiem podatku od nieruchomości jest spółka cywilna, a nie jej wspólnicy[35].

[34] Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.

[35] Do powyższego wyroku zostało zgłoszone zdanie odrębne, w którym podkreślono, że nie można podzielić poglądu, że racjonalny ustawodawca działając w ramach opisywanej, względnej autonomii prawa podatkowego, mógłby dopuszczać istnienie takiego odstępstwa w powstawaniu obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości, przyznając spółce cywilnej status jednostki organizacyjnej posiadającej zdolność prawną, ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego tytułu. Tym samym, dając jej także możliwość bycia posiadaczem rzeczy (w tym nieruchomości lub jej części), a nawet ich właścicielem. Reasumując podkreślono, że na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.o.l., podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, jako współposiadacze lokalu użytkowego (wspólnicy spółki cywilnej), a nie spółka cywilna.

Odnosząc się do zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości sieci elektroenergetycznych, NSA w wyroku z dnia 24 lipca 2008 r. sygn. akt II FSK 418/08 stwierdził, że wykładni przepisów tego podatku należy dokonać w odniesieniu do regulacji przepisów Prawa budowlanego. Istnienie tej zależności jednoznacznie wynika z treści art. 1a ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.p.o.l. definiującego pojęcie budynku i budowli. Ustalenia, że dany obiekt budowlany jest budynkiem w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a/ Prawa budowlanego (oraz w konsekwencji art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.) wyklucza możność zaliczenia wskazanych spornych urządzeń technicznych do budowli podlegających odrębnemu opodatkowaniu.

Podobnym zagadnieniem zajmował się NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1307/07, w którym stwierdził, że jeżeli dany budynek faktycznie wykracza poza jego ustawowo określone elementy, bo wypełniono go urządzeniami energetycznymi, kubaturowo zajmującymi jego przestrzeń w znacznym stopniu, to wówczas przestaje być budynkiem w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Budynek taki staje się obiektem budowlanym funkcjonalnie tworzącym całość gospodarczą, ze wszystkimi cechami budowli.

Z kolei w wyroku z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt II FSK 481/07 NSA wskazał, że w przypadku budynku wzniesionego na cudzej nieruchomości gruntowej oddanej w dzierżawę, niebędącej własnością gminy lub Skarbu Państwa, nie ma możliwości przeniesienia obowiązku podatku w podatku od nieruchomości na podmiot, który go wybudował. W takiej bowiem sytuacji budynek ten, w znaczeniu prawnym, dzieli los gruntu, co oznacza, że na właścicielu nieruchomości gruntowej, z tytułu własności tegoż budynku, stosownie do treści art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym do końca 2002 r., oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., ciąży obowiązek w podatku od nieruchomości.

W wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 825/07 NSA wskazał, że z brzmienia art. 2 ust. 1 u.p.o.l. oraz 3 ust. 1 pkt 4 lit. a/ tej ustawy jednoznacznie wynika, że lokale niemieszkalne w budynkach stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku ich wynajęcia, podlegają opodatkowaniu jako odrębne części budynków. Warunkiem jednak tego, aby posiadacz zależny był podatnikiem podatku od nieruchomości, jest zawarcie umowy z wymienionymi w tym przepisie (art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.o.l.) podmiotami. Omawiany przepis bowiem dopuszcza opodatkowanie w przypadku posiadania na podstawie „innego tytułu prawnego".

W wyroku z dnia 30 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1135/07 NSA wyraził pogląd, że w postępowaniu podatkowym dopuszczalne jest podważanie, na podstawie art. 194 § 3 Ordynacji podatkowej, domniemania prawdziwości decyzji administracyjnej wydanej przez organ budowlany udzielający pozwolenia na budowę obiektu budowlanego lub na jego użytkowanie, mimo to że podstawę prawną ich wydania mogły stanowić także obowiązujące w sprawie podatkowej definicje obiektu budowlanego i budowli z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 1 lit. b/ i pkt 3 Prawa budowlanego. Nie są to bowiem decyzje związane (zależne).

W wyroku z dnia 19 lutego 2008 r. sygn. akt II FSK 1726/06 podtrzymano dotychczasową linię orzeczniczą odnoszącą się do opodatkowania budynków letniskowych. NSA wskazał, że kryterium decydującym o zaliczeniu budynku do poszczególnych kategorii budynków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., jest kryterium zaspakajania podstawowych po-

trzeb mieszkaniowych właściciela i osób mu bliskich. Budynek letniskowy będzie się mieścił w pojęciu budynku mieszkalnego tylko wówczas, gdy będzie użytkowany faktycznie przez właściciela (jego bliskich), służąc tym samym zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych (nie rekreacyjnych, wypoczynkowych bądź w celu lokaty kapitału).

W wyroku z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt II FSK 1752/07 NSA wskazał, że przy podwyższeniu stawki podatku ze względu na fakt prowadzenia przez podatnika działalności gospodarczej z wykorzystaniem danej nieruchomości należy odnieść się do pojęcia działalności gospodarczej, które zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 Prawa o działalności gospodarczej[36], który stanowi, że jest to zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1581/06 NSA podkreślił, że brak możliwości wydobywania torfu z gruntu obszaru górniczego w niektórych okresach roku przez skarżącą nie powoduje zaistnienia tzw. „względów technicznych" zezwalających na zwolnienie danego terenu z podatku od nieruchomości (art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.). W pojęciu „względów technicznych" ustawodawca zawarł przesłankę trwałości, jako przeszkodę do wykorzystywania, między innymi gruntów, do prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej, skutkującą zastosowaniem preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości („od gruntów pozostałych").

W wyroku z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II FSK 138/07 NSA stwierdził, że dla podatników podatku od nieruchomości, którzy w trakcie rozliczanego roku podatkowego wykonali obowiązek skorygowania deklaracji podatkowej za ten okres podatkowy ze względu na zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania (obecnie – art. 6 ust. 9 pkt 2 u.p.o.l.), termin wygaśnięcia prawa do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty podatkowej na podstawie art. 79 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej biegnie od dnia złożenia ze skutkiem na dany rozliczany rok podatkowy i w jego czasie ostatniej z wymaganych przez prawo korekt.

W wyroku z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II FSK 940/07 NSA stwierdził, że sprzedaż prowadzona na stałe w sposób zorganizowany w ramach działalności handlowej prowadzonej poza obszarem targowiska w budynku przeznaczonym do tego celu nie ma charakteru doraźnego. Taki charakter ma opłata targowa, która została wprowadzona jako opodatkowanie doraźnej sprzedaży dokonywanej w miejscach do tego przeznaczonych albo nawet nie mających tego rodzaju przeznaczenia, mieszczących się w kategorii „targowiska". Świadczy o tym sama definicja targowiska wprowadzona w omawianym przepisie art. 15 ust. 2 u.p.o.l., związanie powstania obowiązku w tej opłacie z dokonywaniem sprzedaży (art. 15 ust. 1) oraz wprowadzenie opłaty targowej jako stawki dziennej (art. 16 pkt 1 lit. a).

W wyroku z dnia 22 października 2008 r. sygn. akt II FSK 992/07 NSA stwierdził, że zwrot podatku od środków transportowych wykorzystywanych w transporcie kombinowanym został ograniczony jedynie do transportu drogowo-kolejowego i jedynie dokument potwierdzający wykonanie transportu koleją stanowi podstawę sporządzenia wniosku o zwrot zapłaconego podatku od środków transportowych.

[36] Ze względu na odesłanie do tej ustawy, zawarte w art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. w brzmieniu z 2003 r.

W wyroku z dnia 11 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1526/07 NSA uznał, że organ stanowiący gminy nie może przenieść własnej kompetencji wyznaczania inkasenta na inny podmiot (art. 6b ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym i art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP).

3.3.9. *Egzekucja świadczeń pieniężnych*. W wyroku z dnia 14 października 2008 r. sygn. akt II FSK 904/07 NSA stwierdził, że z art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[37] wynika, że wyłącznie na wierzycielu spoczywa obowiązek ustalenia i wskazania w tytułach wykonawczych firmy zobowiązanego i jego adresu, który powinien być, jak w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zgodny z wpisem, jaki przedsiębiorca ten zgłosił do KRS. Towarzyszy mu domniemanie, że dane wpisane do Rejestru są prawdziwe. Natomiast obowiązek zbadania wymogów określonych w art. 27 § 1 pkt 1 u.p.e.a., a więc poprawnego wskazania firmy zobowiązanego i adresu, spoczywa z mocy art. 29 § 2 u.p.e.a. na organie egzekucyjnym. W tym samym wyroku NSA podkreślił, że aby tytuł wykonawczy odpowiadał treści art. 27 § 1 pkt 1 u.p.e.a. adres zobowiązanego musi być zgodny z wiedzą wierzyciela na ten temat. Nie może to być każdy adres zobowiązanego, który wierzyciel umieści w tytule wykonawczym, lecz taki, co do którego istnieje obiektywne i dające się zweryfikować przeświadczenie, że jest on w pełni autentyczny.

W wyroku z dnia 15 lipca 2008 r. sygn. akt II FSK 918/07 NSA wskazał, że naczelnik urzędu skarbowego właściwy miejscowo dla podatników odpowiadających kryteriom wskazanym w przepisach art. 5 ust. 9a i 9b ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych[38] staje się równocześnie dla tych podmiotów organem egzekucyjnym obowiązków pieniężnych z praw majątkowych i ruchomości w pełnym zakresie, a nie tylko w przypadku zbiegu egzekucji (art. 19 i art. 22 § 2 u.p.e.a. w związku z art. 5 ust. 6 u.u.i.s.).

W wyroku z dnia 28 maja 2008 r. sygn. akt II FSK 485/07 NSA podkreślił, że czynnością egzekucyjną jest czynność organu egzekucyjnego, a nie czynność zobowiązanego. Na podstawie art. 60 § 2 u.p.e.a. organ egzekucyjny nie może „uchylić wpłaty" zobowiązanego. W tym samym wyroku NSA uznał, że kwestia zwrotu, albo odmowy zwrotu, po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, kwoty wpłaconej w jego toku, nie może być przedmiotem zarzutu z art. 33 ww. ustawy.

W wyroku z dnia 20 marca 2008 r. sygn. akt II FSK 165/07 NSA stwierdził, że art. 135 p.p.s.a. nie ma zastosowania w postępowaniu przed sądem administracyjnym wszczętym ze skargi na postanowienie wydane w postępowaniu egzekucyjnym w odniesieniu do decyzji stanowiącej źródło obowiązku realizowanego w trybie egzekucji administracyjnej, ponieważ przedmiotem postępowania egzekucyjnego w administracji jest sprawa odmienna od sprawy będącej przedmiotem administracyjnego postępowania atrybucyjnego.

[37] Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.
[38] Dz. U. z 2004 r. Nr 21, poz. 1267 ze zm.

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

4.1. Sprawność postępowania

Do wojewódzkich sądów administracyjnych w minionym roku wpłynęło ogółem 17 794 sprawy z zakresu symbolu 611 (podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń) – o 4,1% mniej niż w 2007 r. Poza tym największy wpływ odnotowano w sprawach z zakresu podatku od towarów i usług – 5826 spraw (wzrost o 10,5% w porównaniu z 2007 r.) i innych, nie ujętych w symbolach szczegółowych – 3026 spraw (wzrost o 61,4% w porównaniu z 2007 r.), podatku dochodowego od osób fizycznych – 2685 spraw (19,8% mniej niż w 2007 r.) oraz podatku akcyzowego – 1587 spraw (54,5% mniej niż w 2007 r.).

Jeżeli chodzi o wskaźnik wpływu spraw podatkowych do poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych, to w minionym roku 21,3% spraw wpłynęło do WSA w Warszawie, 13,4% spraw do WSA w Gliwicach, 10% spraw do WSA w Krakowie, 9% spraw do WSA w Poznaniu i 8% spraw do WSA we Wrocławiu. Z powyższych wskaźników wynika, że ponad 60% spraw wpłynęło do 5 wojewódzkich sądów administracyjnych.

Wzrost wpływu spraw podatkowych w porównaniu z 2007 r. odnotowano w wojewódzkich sądach administracyjnych w Warszawie (o 53,7%) i w Krakowie (12%), natomiast spadek wpływu do roku 2007 odnotowano w Gliwicach (9,4%), Poznaniu (11%) i we Wrocławiu (26%).

W minionym roku wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły ogółem 18 459 spraw podatkowych (17% mniej niż w 2007 r.). Na rozprawach załatwiono 72% spraw (uwzględniono 32% skarg). Na posiedzeniach niejawnych załatwiono 28% spraw (uwzględniono 0,8% skarg). Liczba skarg uwzględnionych stanowi 23,27% ogółu spraw załatwionych (w 2007 r. wskaźnik ten wynosił 31%).

Najwięcej załatwiono spraw z zakresu podatku od towarów i usług (5988 spraw – uwzględniono 936 skarg), podatku dochodowego od osób fizycznych (3 058 spraw – uwzględniono – 704 skargi) oraz podatku akcyzowego (1805 spraw – uwzględniono 724 skargi).

W WSA w Warszawie załatwiono 17,7% spraw podatkowych, w WSA w Gliwicach 13,8%, w WSA w Krakowie 11,6%, w WSA w Poznaniu 8,8% i w WSA we Wrocławiu 8,6%.

W większości wojewódzkich sądów administracyjnych pozostało do załatwienia na koniec 2008 r. mniej spraw, niż na początku roku. W WSA w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Opolu i Warszawie odnotowano przyrost tej liczby. Największy wzrost odnotowano w WSA w Warszawie (z 680 do 1203 spraw). Największy spadek liczby spraw pozostałych do załatwienia odnotowano w WSA w Krakowie (z 1098 spraw pozostałych na koniec roku 2007 do 738 spraw na koniec roku 2008).

W minionym roku do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 146 skarg na bezczynność organów w sprawach podatkowych (około 10% mniej niż w 2007 r.). Najwięcej skarg dotyczyło bezczynności organów w sprawach podatku od towarów i usług (27,8%) i podatku od nieruchomości (16,4%).Uwzględniono 14,48% ogółu spraw załatwionych.

Największy wpływ skarg na bezczynność organów w sprawach podatkowych odnotowano w WSA w Warszawie (26,7%), Gorzowie Wlkp. (13%), Łodzi (10,3%) i Wrocławiu (9%).

4.2. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa

4.2.1. *Podatek od towarów i usług*. W sprawach dotyczących podatku od towarów i usług sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych zarówno na podstawie przepisów ustawy o VAT z 1993 r., jak również ustawy o VAT z 2004 r. Zasadniczo problematyka spraw nie odbiegała od rozpatrywanej w latach ubiegłych.

4.2.1.1. Status podatnika. Wśród spraw, w których materialnoprawną podstawę stanowiły przepisy ustawy o VAT z 2004 r., liczna grupa spraw odnosiła się do oceny statusu podatkowego osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, dokonujących sprzedaży działek budowlanych lub przeznaczonych pod budowę. W niektórych sytuacjach sądy administracyjne uznawały, że nie podlega to opodatkowaniu podatkiem VAT (np. wyroki: z dnia 1 października 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1316/08; z dnia 10 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 743/08; z dnia 9 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1430/08; z dnia 29 sierpnia 2008 r. sygn. akt III SA/Gl 138/08), jak i takie, którymi potwierdzano legalność rozstrzygnięć organów podatkowych (np. wyroki: z dnia 4 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1064/08; z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 503/08; z dnia 17 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Ke 420/08; z dnia 16 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Bd 685/08).

O ile odmienne rozstrzygnięcia sądów wynikały z różnorodności stanów faktycznych w konkretnych sprawach, to argumentacja prawna co do zasady była jednolita. W orzeczeniach tych, odwołując się zarówno do przepisów prawa krajowego, jak i wspólnotowego, podkreślano bowiem, że jeśli dana czynność została wykonana poza zakresem działań producenta, handlowca, usługodawcy, pozyskującego zasoby naturalne, rolnika czy wykonującego wolny zawód, to z tytułu wykonania takiej czynności dany podmiot nie może być uznany za podatnika podatku od towarów i usług, i to bez względu na to, czy czynność tę wykonał jednorazowo, ale w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy, czy też wielokrotnie. W konsekwencji sprzedaż zarówno w całości, jak i w częściach, jednemu lub wielu nabywcom, z zyskiem lub bez, nie może być uznawana automatycznie za działalność handlową ze skutkiem w postaci uznania tej osoby za podatnika podatku od towarów i usług. Jednocześnie w analizowanym orzecznictwie akcentowano, że zamiar częstotliwego wykonywania czynności musi być ujawniony już w momencie nabycia towaru, a nie w momencie jego sprzedaży.

Poglądy, wyrażone w powoływanych wyrokach sądów administracyjnych pierwszej instancji, stanowią kontynuację linii orzeczniczej zaprezentowanej w wyroku z dnia 29 października 2007 r. sygn. akt I FPS 3/07[39]. Na stanowisko zawarte w uzasadnieniu tego wyroku powołano się także w innych orzeczeniach NSA (wyroki: z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt I FSK 258/07; z dnia 15 stycznia 2008 r. sygn. akt I FSK 1855/07; z dnia; 28 marca 2008 r. sygn. akt I FSK 475/07; z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt I FSK 1818/07).

W orzecznictwie ugruntował się także pogląd, że podatnikiem podatku od towarów i usług w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. może być tylko gmina jako osoba

[39] Składu siedmiu sędziów NSA.

prawna, a nie urząd gminy, ponieważ nie wykonuje działalności gospodarczej, a zapewnia jedynie obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta (burmistrza) gminy. Czynności prawne związane z wykonywaniem działalności gospodarczej podejmuje w przypadku gminy wójt (burmistrz, prezydent) jako organ osoby prawnej. Działa on nie w imieniu urzędu, a gminy jako osoby prawnej (wyroki: z dnia10 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 475; z dnia 18 listopada 2008 r. sygn. akt I FSK 1148/07; z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 390/08; z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 2128/07; z dnia 20 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 15/08).

Podobnie jak w latach poprzednich, zagadnieniem prawnym, które wywoływało rozbieżności w orzecznictwie sądowym, była kwestia opodatkowania podatkiem od towarów i usług świadczonych przez biegłych sądowych. W części orzeczeń, dokonując wykładni przepisów art. 15 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT 2004 r., stwierdzono, że czynności biegłych sądowych nie mogły zostać uznane za samodzielnie wykonywaną działalność gospodarczą i z tego względu nie podlegały opodatkowaniu podatkiem VAT (wyroki: z dnia 9 sierpnia 2006 r. sygn. akt I SA/Bk 179/06; 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; z dnia 18 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 15/08; z dnia 12 marca 2007 r. sygn. akt III SA/Gl 1060/06; z dnia 16 maja 2007 r. sygn. akt III SA/Gl 219/07; z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt III SA/Gl 847/08; z dnia 3 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Gl 1029/08; z dnia 18 października 2007 r. sygn. akt I SA/Ke 311/07; z dnia 20 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Bd 2/08). W większej grupie orzeczeń zostały zaprezentowane odmienne poglądy na tle wykładni przywołanych przepisów prowadzące do wniosku, że czynności biegłych sądowych stanowiły samodzielną działalność gospodarczą i nie podlegały wyłączeniu od opodatkowania (wyroki: z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Po 542/06 i sygn. akt I SA/Po 33/06; z dnia 15 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Po 217/06; z dnia 27 lutego 2007 r. sygn. akt 957/06; z dnia 8 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Po 541/06; z dnia 9 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Po 917/07; z dnia 2 października 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 1132/06; z dnia 7 listopada 2007 r. sygn. akt I SA/Łd 700/07 i sygn. akt I SA/Łd 702/07; z dnia 3 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Ke 510/07; z dnia 17 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Ke 219/08; z dnia 9 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Kr 792/07; z dnia 11 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 88/08; z dnia 1 września 2008 r. sygn. akt III SA/Gl 827/08).

Zagadnienie to zostało przesądzone w uchwale z dnia 12 stycznia 2009 r. sygn. akt I FPS 3/08, w której postanowiono, że czynności wykonywane przez biegłego w postępowaniu sądowym, o których mowa w art. 13 pkt 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowią działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. i nie dotyczy ich wyłączenie, o którym mowa w art. 15 ust. 3 tej ustawy.

4.2.1.2. Aport – zwolnienie z podatku. W rozstrzygnięciach sądów odnoszących się do kwestii zgodności z prawem wspólnotowym zwolnienia z VAT czynności wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego (aportu) w części orzeczeń wyrażono pogląd, że zwolnienie z podatku od towarów i usług czynności aportu wnoszonego do spółki prawa handlowego lub cywilnego, przewidziane w § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, nie znajduje podstawy ani w tytule IX Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, ani też

w brzmieniu art. 19 tej Dyrektywy. Jako takie jest więc sprzeczne z prawem wspólnotowym (wyroki: z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 364/08; z dnia 15 lipca 2008 r.; sygn. akt III SA/Wa 183/08, z dnia 30 czerwca 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 540/08). Jednakże w niektórych wyrokach nie dostrzegano tego zagadnienia (wyrok z dnia 12 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 764/06 oraz oddalający skargę kasacyjną wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2008 r. sygn. akt I FSK 706/07; wyrok z dnia 28 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Bd 135/08) albo prezentowano odmienne stanowisko w tej kwestii (wyrok: z dnia 9 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 73/08; z dnia 27 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 34/08). Aktualnie w orzecznictwie NSA nie odniesiono się do przedstawionego powyżej zagadnienia z uwzględnieniem prawa wspólnotowego. W dwóch orzeczeniach NSA z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt I FSK 505/07 oraz z dnia 7 października 2008 r. I FSK 1216/07 zastrzeżenia co do zgodności § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z unijną dyrektywą VAT zostały jedynie zasygnalizowane.

Z analizowanym wyżej zagadnieniem wiąże się ściśle kwestia dotycząca obowiązku dokonania korekty podatku naliczonego. Jak bowiem stwierdzono w wyroku NSA z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt I FSK 1216/07: „(…) Jeżeli czynność ta [wniesienie aportu] w świetle dyrektywy unijnej VAT nie należy do katalogu czynności, które mogą być objęte zwolnieniem od podatku, ustanowienie jej w prawie krajowym wbrew tej dyrektywie jako zwolnionej od podatku, nie powodowałoby konieczności dokonywania powyższych korekt.

Mimo to część składów orzekających uważa, że podatnicy są zobligowani do skorygowania podatku naliczonego, który został odliczony w momencie powstania prawa do tego odliczenia (wyroki: z dnia 21 listopada 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 1478/07; z dnia 21 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Łd 1948/06; z dnia 1 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1422/06; z dnia 21 listopada 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 1478/07; z dnia 18 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 904/07; z dnia 29 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 177/08). Pogląd przeciwny zaprezentowany został m.in. w wyrokach: z dnia 11 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 598/08; z dnia 9 października 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 221/08.

4.2.1.3. Faktury korygujące. Rozbieżności w orzecznictwie zauważono w związku z zastosowania przez Trybunał Konstytucyjny art. 190 ust. 3 Konstytucji i odroczeniem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. W wyroku z dnia 11 grudnia 2007 r. sygn. akt U 6/06 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 16 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług w zakresie, w jakim, w przypadku wystawienia faktury korygującej, uzależnia prawo do obniżenia kwoty podatku należnego od posiadania potwierdzenia odbioru tej faktury, jest niezgodny z art. 29 ust. 4 ustawy o VAT z 2004 r. oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji i jednocześnie postanowił, że przepis ten utraci moc obowiązującą po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

W wyrokach: z dnia 9 października 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1081/08 oraz z dnia 8 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 156/08 nie zakwestionowano twierdzeń organów podatkowych dotyczących (formalnego) obowiązywania przepisów niekonstytucyjnych w okresie odroczenia. W znacznie większej grupie orzeczeń wskazano, że stosowane przez sąd reguły i zasady prawa międzyczasowego nie powinny prowadzić do bezkrytycznego

stosowania przepisów niekonstytucyjnych tylko na tej podstawie, że w okresie odroczenia przepisy te są przepisami (formalnie) obowiązującymi (np. wyroki: z dnia 19 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1582/08; z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1587/08 r.; z dnia 26 marca 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 30/08). Inne rozwiązanie przyjęto w wyroku z dnia 3 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 399/08, w którym Sąd stwierdził, że nie będzie rozstrzygał kwestii dotyczącej skutków odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z przepisami Konstytucji. Wyjaśnił, że do takiej decyzji upoważniała go zasada prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, również krajowym prawem konstytucyjnym[40].

4.2.1.4. Miejsca postojowe (garażowe) a stawka VAT. Kwestia opodatkowania podatkiem VAT (w tym stawki podatku) czynności polegających na sprzedaży lokalu mieszkalnego wraz z prawem do korzystania z wydzielonych miejsc postojowych była przedmiotem licznych wypowiedzi sądów administracyjnych, a także NSA (wyroki: z 22 czerwca 2005 r. sygn. akt I FSK 2480/04 oraz sygn. akt I FSK 103/05 i wojewódzkich sądów administracyjnych z dnia 13 września 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 1052/07; z dnia 15 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1206/07; z dnia 5 października 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 1181/07; z dnia 16 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Bd 801/07). W ww. wyrokach przyjęto zgodnie, że sprzedaż lokalu mieszkalnego wraz z prawem do korzystania z wydzielonych miejsc parkingowych lub garaży, które znajdują się w tym samym budynku, musi podlegać tej samej stawce podatku od towarów i usług, która jest właściwa dla lokalu mieszkalnego.

Jednakże NSA w wyroku z dnia 9 września 2008 r. sygn. akt I FSK 907/08 wskazał, że wybór określonej stawki podatku (preferencyjnej 7% czy podstawowej 22%) musi być poprzedzony ustaleniem, czy garaż ma charakter lokalu odrębnego, czy też przynależnego do lokalu mieszkalnego, istotną bowiem kwestią jest także opis przedmiotowego garażu – czy jest to miejsce garażowe w garażu wielostanowiskowym w budynku mieszkalnym, czy też jest to miejsce garażowe wydzielone ścianami na garażowanie jednego samochodu (garaż jednostanowiskowy). Powołał się przy tym na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postanowieniu z dnia 19 maja 2004 r. sygn. akt I CK 696/03[41].

4.2.2. *Podatek akcyzowy*. W zakresie spraw dotyczących podatku akcyzowego zauważono rozbieżność odnoszącą się do wykładni i zakresu stosowania art. 21 ust. 5 dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej[42] (dalej dyrektywa energetyczna). Problem dotyczył rozstrzygnięcia, czy regulacje art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej „zdejmują" z – niebędących dystrybutorami – producentów energii elektrycznej, ustanowiony przepisami wewnętrznymi, obowiązek w po-

[40] W podobnej kwestii WSA w Poznaniu wystąpił do ETS z pytaniem prejudycjalnym – TK uznał za niekonstytucyjny przepis wyłączający możliwość odliczenia przez podatnika krajowego składek ubezpieczeniowych odprowadzonych w innym Państwie Członkowskim i jednocześnie odroczył wejście w życie wyroku (postanowienie z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1756/06).

[41] OSP 2005, z. 5, poz. 61: „miejsce garażowe w garażu wielostanowiskowym, należące do właściciela lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, nie jest pomieszczeniem przynależnym do tego lokalu w rozumieniu art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.)".

[42] Dz. Urz. UE seria L z 31 października 2003 r. Nr 283, s. 51 ze zm.

datku akcyzowym, w sytuacji, kiedy producenci dostarczają energię pośrednikom (dystrybutorom) niestanowiącym finalnych konsumentów tej energii.

W wyroku z dnia 13 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Po 433/08 przyjęto, że art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej nie może stanowić podstawy do wyłączenia od dnia 1 stycznia 2006 r. z opodatkowania sprzedaży (wydania) energii elektrycznej przez jej producentów dla podmiotów niebędących jej końcowymi nabywcami. WSA zauważył, że zgodnie z pkt 7 Preambuły do dyrektywy energetycznej jako jedno z zadań jej wprowadzenia określono opodatkowanie energii elektrycznej będące jednym z instrumentów dostępnych w celu osiągnięcia celów Protokołu z Kioto. Sąd wyraził pogląd, że art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej nie może stanowić w zakresie bezpośredniego skutku w stosunkach wertykalnych narzędzia do odstąpienia od zastosowania przepisu krajowego w postaci art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[43]. Nie ma wobec tego możliwości do wykluczenia od stosowania przepisu krajowego, skoro *de facto* nie jest on sprzeczny z przepisami dyrektywy energetycznej.

Odmienny pogląd wyrażono w wyroku z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt III SA/GL 1654/07, którego zdaniem prowspólnotowa wykładnia art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.a. i art. 6 ust. 5 u.p.a. w świetle przepisów art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej w zw. z art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 92/12/EWG z 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania[44] prowadzi do wniosku, że po dniu 1 stycznia 2006 r., w przypadku sprzedaży energii elektrycznej, przedmiotem opodatkowania podatkiem akcyzowym objęta jest dopiero sprzedaż energii elektrycznej na ostatnim etapie obrotu, tzn. sprzedaż przez dystrybutora (redystrybutora) ostatecznemu odbiorcy (konsumentowi). W tej sytuacji obowiązek podatkowy powstaje w momencie dostawy energii elektrycznej konsumentowi. Opodatkowaniu tym podatkiem nie podlega natomiast wcześniejszy etap obrotu, np. między producentem energii elektrycznej a jej dystrybutorem (redystrybutorem). Nie oznacza to jednak, że producent nie może być uznany za dystrybutora energii elektrycznej, jeśli sprzedaje ją bezpośrednio konsumentowi bez udziału pośredników. Mając na uwadze treść art. 21 ust. 5 akapit drugi zd. 1 dyrektywy energetycznej nawet należy zauważyć, że producent będzie też uznany jednocześnie z jednej strony za dystrybutora dostarczającego energię elektryczną, a z drugiej – za konsumenta, jeśli zużyje ją na własne potrzeby. Podobny pogląd wyrażono w wyrokach: z dnia 28 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 1830/07; z dnia 2 października 2007 r. sygn. akt I SA/Lu 522/07 i z dnia 15 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Łu 776/07, gdzie wskazano, że w myśl art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej podatnikiem podatku akcyzowego w przypadku energii elektrycznej jest jedynie podmiot dokonujący sprzedaży tej energii odbiorcy końcowemu. Przepis ten stanowi zarazem, że producenci energii elektrycznej (niebędący dystrybutorami) mogą nie płacić podatku akcyzowego, gdyż obowiązek zapłaty tego podatku powstaje z chwilą dostawy energii do odbiorcy finalnego (konsumenta), a nie z chwilą wydania tej energii przez producenta pośrednikowi. Zaznaczyć należy, że za dystrybutora jest uważana także jednostka produkująca energię elektryczną na swoje własne potrzeby.

[43] Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.
[44] Dz. Urz. UE L 92.76.1 ze zm.

Rozbieżność poglądów zauważono w kwestii dotyczącej wykładni art. 65 ust. 1a u.p.a. w zakresie możliwości korzystania ze zwolnienia od opodatkowania, w przypadku gdy podatnik – zbywca oleju opałowego dysponował wadliwymi pod względem materialnym (nieprawdziwymi) oświadczeniami nabywców o przeznaczeniu zakupionego towaru na cele opałowe. W wyroku z dnia 30 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 590/07 wyrażono pogląd, że w świetle art. 65 ust. 1a u.p.a. brak oświadczenia, o którym mowa w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego, nie stanowi przesłanki umożliwiającej podwyższenie stawki podatkowej. Art. 65 ust. 1a u.p.a., z uwagi na sankcyjny charakter, w pierwszej kolejności należy interpretować przy zastosowaniu wykładni literalnej. Użyte w art. 65 ust. 1a u.p.a. sformułowanie, „niespełnianie warunków określonych w odrębnych przepisach" odnosi się bowiem wyłącznie do olejów opałowych oraz olejów napędowych, przeznaczonych na cele opałowe, czyli do wyrobów akcyzowych, ich parametrów, cech itp. Warunek ten nie dotyczy okoliczności związanych z dokonywaniem obrotu tymi wyrobami, w tym także dokumentowania obrotu. Zgodnie z art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. naruszenie obowiązku uzyskania od nabywcy oleju opałowego oświadczenia stwierdzającego, że nabywane wyroby są przeznaczone na cele opałowe, jest równoznaczne z niespełnieniem warunków w zakresie dokumentowania obrotu olejem opałowym. W wyrokach z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 1036/07 oraz z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 372/08, uchylając decyzje organów podatkowych Sąd stwierdził, że obowiązujące w tym zakresie przepisy uprawniają do twierdzenia, że podatnik traci prawo do zwolnienia od opodatkowania jedynie, gdy nie posiada wskazanego oświadczenia, przy czym na równi z brakiem oświadczenia traktowana jest sytuacja, gdy zawarte w nim dane są niepełne, co uniemożliwia identyfikację nabywcy. W żadnej jednak mierze wskazane przepisy nie uprawniają podatników do badania prawdziwości składanych im przez nabywców oświadczeń, tj. do ich merytorycznej weryfikacji. W tej sytuacji, w przypadku gdy pozyskane przez podatników oświadczenia nabywców okażą się nieprawdziwe, brak jest podstaw do obciążania ich skutkami nierzetelności kontrahentów i pozbawianiem prawa do zwolnienia podatkowego.

Odmienny pogląd wyrażono w wyrokach: z dnia 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1018/07, z dnia 27 września 2007 r. sygn. akt I SA/Go 85/07, z dnia 4 kwietnia 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 36/08, z dnia 20 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 651/07 i z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt I SA/Lu 537/07, w których uznano, że „niespełnieniem warunków, o których mowa w odrębnych przepisach", będzie między innymi sytuacja, w której podatnik nie posiada oświadczeń, o których mowa w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r., bądź ich treść nie pozwala na kontrolę, czy olej został zakupiony na cele grzewcze, zgodnie z oświadczeniem wskazanych w nich osób. Za nieposiadanie oświadczeń należy przy tym uznać również sytuację, w której podatnik co prawda legitymuje się takowymi oświadczeniami o przeznaczeniu oleju opałowego, ale są one nieprawdziwe. Przyjęcie tezy przeciwnej doprowadziłoby do absurdalnej sytuacji, w której dla skorzystania z uprawnienia zastosowania uprzywilejowanej stawki wystarczyłoby oświadczenie spełniające jedynie wymogi formalne, ale zawierające nieprawdziwe dane. A zatem warunkiem koniecznym dla uznania prawidłowości rozliczania się z budżetem ze strony sprzedającego wyrób z zastosowaniem obniżonej stawki podatku akcyzowego jest uzyskanie od jego nabywcy poprawnego formalnie i zgodnego z rzeczywistością oświadczenia.

W sprawach z zakresu podatku akcyzowego zauważono rozbieżność odnośnie co do sposobu wyliczenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia używanego samochodu osobowego.

W wyroku z dnia 24 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 819/08 za błędne uznano określenie nadpłaty jako kwoty przenoszącej wartość podatku, zawartego w cenie podobnych pojazdów, będących przedmiotem obrotu na rynku krajowym (rezydualnej kwoty podatku), taki bowiem sposób jego określenia pomija regulacje art. 10 ust. 1 pkt 2 oraz art. 82 ust. 3 u.p.a. stanowiące, że w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego, podstawą opodatkowania jest kwota, jaką nabywca obowiązany jest zapłacić. Zdaniem Sądu wyrok ETS z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-313/05 nie daje podstaw do odstąpienia od zastosowania przepisów krajowych, normujących podstawę obliczenia podatku w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego – dokonana interpretacja przepisu traktatowego zakazuje jedynie opodatkowania samochodów osobowych pochodzących z innych państw członkowskich wyższego niż opodatkowanie samochodów będących przedmiotem obrotu na rynku krajowym. A zatem dla określenia podstawy opodatkowania należy zastosować powołane przepisy krajowe, przewidujące dla obliczenia należnego podatku akcyzowego cenę transakcyjną. Powołując się na stanowisko NSA zawarte w wyroku z dnia 14 listopada 2007 r. sygn. akt I FSK 1116/07, Sąd stwierdził, że wobec braku w ustawie o podatku akcyzowym unormowania zezwalającego na stosowanie do opodatkowania wartości rynkowej pojazdu samochodowego, wyrok ETS z dnia 18 stycznia 2007 r. nie mógł stanowić podstawy prawnej dla organów podatkowych, do weryfikowania podstawy opodatkowania i zrównania jej z wartością rynkową. Również w wyrokach z dnia 23 września 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 444/08 i I SA/Gd 542/08 i z dnia 14 października 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 361/08 Sąd stwierdził, że prawidłowe ustalenie wysokości podatku akcyzowego powinno polegać na zastosowaniu do wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu tych samych zasad obliczania podatku, które stosuje się w odniesieniu do pojazdów nabywanych w kraju, przy założeniu, że podstawą opodatkowania jest cena samochodu, jaką podatnik jest obowiązany zapłacić. Tylko taki sposób wyliczenia podatku pozostaje w zgodzie z polskimi przepisami (art. 83 ust. 3 u.p.a.) oraz prawem wspólnotowym. W konsekwencji nadpłatą podlegająca zwrotowi będzie różnica pomiędzy podatkiem zapłaconym a podatkiem ustalonym w powyższy sposób. Określenie wysokości nadpłaty powinno się bowiem odbywać poprzez porównanie wysokości podatku uiszczonego z wysokością podatku należnego, obliczonego przy zastosowaniu takiej stawki podatkowej, jak dla porównywalnych samochodów nabytych w kraju, przy czym podstawą do tak obliczonego podatku winna być cena, jaką nabywca jest obowiązany uiścić (art. 82 ust. 3 u.p.a.), a nie rynkowa wartość samochodu podobnego.

Do ww. wyroków złożono zdania odrębne, w których stwierdzono, że z brakiem nadpłaty mamy do czynienia wówczas, gdy wysokość podatku uiszczonego nie przekracza wysokości podatku rezydualnego. Pogląd zawarty w zdaniach odrębnych podzielono w wyrokach z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 639/08, z dnia 26 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 787/08, z dnia 9 października 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 820/08 oraz z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 119/08. Stwierdzono, że kwota podatku nałożonego na pojazd zakupiony za granicą nie może być wyższa niż kwota podatku zawartego w cenie pojazdu zakupionego i już zarejestrowanego w Polsce. Dopiero porównanie kwoty akcyzy nałożonej

na auto zakupione poza granicami kraju i kwoty podatku rezydualnego z jednoczesnym uwzględnieniem stawki podatku rezydualnego, będzie mogło prowadzić do ustalenia wysokości nadpłaty. Zwrot podatku akcyzowego będzie należał się w takiej wysokości, w jakiej akcyza zapłacona za zagraniczne auto przewyższa akcyzę, jaką właściciel musiałby zapłacić od podobnego samochodu zakupionego w Polsce. Do wyliczenia wysokości nadpłaty podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia pojazdu niezbędne jest ustalenie wartości rynkowej podobnego pojazdu w Polsce. Zwrotowi podlega jedynie ta część akcyzy, która przewyższa akcyzę zawartą w wartości podobnego samochodu zarejestrowanego wcześniej w Polsce. Pierwszeństwo regulacji wspólnotowych, w tym również orzecznictwa ETS, nad przepisami krajowymi uzasadniało przyjęcie w całości zaleceń ETS zawartych w wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C–313/05 *M. Brzezińskiego*, w tym również w zakresie zasad opodatkowania w spornych sprawach, a zatem zgodnie ze stanowiskiem Trybunału uznano, że górną granicą podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodów osobowych powinna być „kwota podatku akcyzowego zawarta w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały wcześniej zarejestrowane w państwie członkowskim, które nałożyło podatek (rezydualna kwota podatku)".

4.2.3. *Podatek dochodowy od osób fizycznych*.

4.2.3.1. W sprawach dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych zauważono rozbieżne oceny kwalifikacji podatkowoprawnej opłacanego przez pracodawcę abonamentu na usługi medyczne dla pracownika i członków jego rodziny.

W wyroku z dnia 20 sierpnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 625/08, odnosząc się do kwestii opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych opłacanego przez pracodawcę abonamentu na usługi medyczne dla pracownika i członków jego rodziny jako przychodu ze stosunku pracy, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f., Sąd nie podzielił stanowiska organów podatkowych, uznając, że abonament na świadczenie usług medycznych na rzecz członków rodziny pracownika nie może być traktowany jako dochód pracownika. Trafne jest też stanowisko, że zakup abonamentu medycznego dla członków rodzin pracowników nie jest spełnieniem świadczenia pieniężnego za pracownika, lecz jest działaniem na rzecz osób trzecich i uchylił decyzje organów podatkowych.

Natomiast w wyroku z dnia 4 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 383/08 przyjęto, że z art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f. w związku z art. 11 ust. 1 wynika, że dla celów opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych termin „nieodpłatne świadczenie" obejmuje swym zakresem wszelkie zjawiska i zdarzenia, których konsekwencją jest nieodpłatne przysporzenie w majątku innego podmiotu, mające konkretny wymiar finansowy. Nieodpłatnym świadczeniem będzie więc przesunięcie majątkowe, stanowiące przysporzenie po stronie przyjmującego świadczenie pracownika, kosztem majątku pracodawcy. Sąd oddalając skargę na decyzje organów podatkowych stwierdził, że opłacenie ryczałtu tytułem objęcia pracownika (członka jego rodziny) pakietem bezpłatnych usług medycznych powoduje, że po stronie pracownika powstanie przychód ze stosunku pracy w postaci nieodpłatnego świadczenia. Podobne stanowisko zajęto w wyrokach z dnia 16 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 120/08 i z dnia 29 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1356/08.

4.2.3.2. Zauważono rozbieżności w ocenie opodatkowania należności zagranicznej żołnierza zawodowego w 2004 r. Powstały one na tle kolejnych nowelizacji u.p.d.o.f. z 2003 i z 18 listopada 2004 r., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. W wersji obowiązu-

jącej w 2004 r. wyłączono ze zwolnienia od podatku m.in. dodatek zagraniczny, natomiast w wersji obowiązującej od 1 stycznia 2005 r. dodano w nawiasie należności zagraniczne. Ponieważ od wypłacanych żołnierzom zawodowym, wyznaczanym do pełnienia służby poza granicami Polski, należności zagranicznych naliczano w roku 2004 podatek dochodowy, podatnicy składali wnioski o stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych. Uzasadniali je tym, że należności zagraniczne wyłączone zostały z przychodów zwolnionych z opodatkowania dopiero z chwilą wejścia w życie nowelizacji z 2004 r., czyli od 1 stycznia 2005 r. Orzecznictwo sądów pierwszej instancji w latach 2006–2007 nie było jednolite w ocenie stosowania opodatkowania wynagrodzenia żołnierzom zagranicznym w 2004 r. Odnośnie do art. 21 ust. 1 pkt 110 u.p.d.o.f. w orzecznictwie NSA zgodnie przyjmowano, że w roku 2004 należność zagraniczna żołnierza zawodowego, otrzymywana przez niego w związku z pełnieniem służby poza granicami państwa, nie była objęta zwolnieniem podatkowym ustanowionym w art. 21 ust. 1 pkt 110 u.p.d.o.f. (wyroki: z dnia 14 września 2007 r. sygn. akt II FSK 779/06, z dnia 11 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1464/06 i II FSK 867/07, z dnia 14 marca 2008 r. sygn. akt II FSK 867/07 oraz z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt II FSK 813/07). W ocenie NSA przyjęcie, że w roku 2004 należności zagraniczne wypłacane żołnierzom zawodowym podlegają zwolnieniu od opodatkowania prowadziłoby do uprzywilejowania tej grupy w stosunku do pracowników placówek zagranicznych, skoro obie grupy podatników otrzymują świadczenia o analogicznych cechach prawnych. Zdaniem NSA nowelizacja tego przepisu miała na celu jego doprecyzowanie.

W wojewódzkich sądach administracyjnych w większości orzeczeń wydanych w 2008 r. podzielano poglądy NSA, jednak w niektórych wyrokach przyjęto odmienny pogląd (wyroki: z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 2034/07 i z dnia 19 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 207/08). W uzasadnieniach tych wyroków akcentowano z jednej strony odrębność regulacji dotyczących dodatku zagranicznego i należności zagranicznej oraz specyfikę sytuacji prawnej żołnierzy zawodowych, z drugiej zaś – zasady wykładni językowej w odniesieniu do kolejnych nowelizacji art. 21 ust. 1 pkt 110 u.p.d.o.f. W ocenie zawartej w tych wyrokach w roku 2004 należność zagraniczna, jako nieobjęta wyraźnym wyłączeniem od zwolnienia, podlegała zwolnieniu od podatku na mocy ww. przepisu.

4.2.4. *Podatek dochodowy od osób prawnych.*

4.2.4.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie spraw dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych zaistniała rozbieżność dotycząca odpowiedzialności członka zarządu spółki z o.o. za zaległości podatkowe.

W wyroku z dnia 13 lutego 2008 r. sygn. akt II FSK 1605/06 Sąd stwierdził, że do ustalenia odpowiedzialności członka zarządu konieczne jest ustalenie nie tylko pozytywnych przesłanek, ale także wykazanie, że nie zachodzą przesłanki wyłączające tę odpowiedzialność. Badanie przesłanek negatywnych odpowiedzialności członka zarządu spółki z o.o. mogło następować wyłącznie w okresie, kiedy pełnił on tę funkcję. Gdyby w tym okresie wystąpiły przesłanki do zgłoszenia wniosku o upadłość, to zaniedbanie tego obowiązku mogłoby skutkować odpowiedzialnością w trybie i na zasadach przewidzianych dla osób trzecich. Jeżeli natomiast stan taki zaistniał po tej dacie, to jest to okoliczność wyłączająca jego odpowiedzialność, ewentualne bowiem niezgłoszenie we właściwym czasie wniosku o ogłoszenie upadłości oraz niewszczęcie postępowania układowego nastąpiło bez jego winy, gdyż były członek zarządu nie jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o ogło-

szenie upadłości. Do tego wyroku zgłoszono zdanie odrębne, w którym stwierdzono, że skoro mimo wypłacalności spółka nie uregulowała podatku w należytej wysokości, to bezprzedmiotowe były wywody dotyczące postępowania upadłościowego i układowego oraz „właściwego czasu" do złożenia wniosku o upadłość. Okoliczności te (tzw. przesłanki egzoneracyjne) podlegałyby badaniu, gdyby w okresie, kiedy należało zapłacić podatek, spółka utraciła „płynność finansową". Na poparcie swojego stanowiska autor zdania odrębnego powołał wyrok II FSK 1606/06. Ponadto podał, że na oddalanie skargi kasacyjnej w sprawie II FSK 1605/06 mógł zaważyć wcześniejszy wyrok z 21 listopada 2007 r. sygn. akt II FSK 1260/06 w sprawie dotyczącej innego członka tego samego zarządu. Nie do przyjęcia bowiem byłoby, w demokratycznym państwie prawnym, wydanie odmiennych rozstrzygnięć w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej w odniesieniu do dwóch członków tego samego zarządu spółki.

W wyroku z dnia 13 lutego 2008 r. sygn. akt II FSK 1606/06 podzielono pogląd wyrażony w zdaniu odrębnym. Zdaniem Sądu w sytuacji gdy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, mimo wypłacalności, nie zapłaciła w terminie podatku i z tego tytułu powstała zaległość, to odpowiedzialność za nią członka zarządu, wynikająca z art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej, pełniącego funkcję w czasie, o którym mowa w § 2 tego przepisu (powstanie zobowiązania), jest oczywista. Przesłanki egzoneracyjne, o których mowa w § 1, do takiej sytuacji nie mają zastosowania. Późniejsze (w kolejnym lub następnych latach) pogorszenie się sytuacji finansowej spółki, uzasadniające wniosek o ogłoszenie upadłości lub wszczęcie postępowania układowego, nie ma wpływu na zakres odpowiedzialności członka zarządu.

4.2.4.2. Kolejna rozbieżność w sprawach z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych dotyczyła zagadnienia kwalifikowania do kosztów uzyskania przychodów wydatków na podwyższenie kapitału zakładowego. Konieczność podwyższenia kapitału zakładowego była konsekwencją uregulowań unijnych dotyczących wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej[45].

W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 44/08 Sąd uznał, że wydatki poniesione na podwyższenie kapitału zakładowego zostały dokonane w celu uzyskania przychodów i pośrednio mogą doprowadzić do jego uzyskania, a to stanowi podstawę do uznania ich za koszty podatkowe na podstawie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Sąd zanegował możliwość powołania się na art. 7 ust. 3 pkt 3 u.p.d.o.p., uznając, że art. 12 ust. 4 pkt 4 dotyczy „wartości" niebędących przychodami podatkowymi i nie mieści się w zakresie art. 7 ust. 3 pkt 3, który wymienia dochody niepodlegające opodatkowaniu lub wolne od podatku. Podobnie, co do kwalifikacji wydatków na podwyższenie kapitału zakładowego poniesionych przez spółkę inną niż operator systemów dystrybucyjnych, wypowiedział się Sąd w sprawach o sygn. akt III SA/Wa 1982/07 (wyrok z dnia 28 lutego 2008 r.), III SA/Wa 2218/07 (wyrok z dnia 26 marca 2008 r.), III SA/Wa 544/08 (wyrok z dnia 10 czerwca 2008 r.), w których stwierdził, że wydatki związane z procedurą podwyższenia kapitału zakładowego należy rozpatrywać w kontekście art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.

Odmienny pogląd przyjęto w wyrokach z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 2220/07, z dnia 27 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 405/08, z dnia 10 czerwca 2008 r. sygn.

[45] Dyrektywa 2003/54/WE z 26 czerwca 2003 r.

akt III SA/Wa 546/08, z dnia 12 sierpnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 501/08, w których uznano, że wydatki poniesione tytułem podatku od czynności cywilnoprawnych, taksy sądowej i notarialnej oraz kosztów wypisów i poświadczenia podpisów nie stanowią kosztów uzyskania przychodu w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., ponieważ były one bezpośrednio związane z otrzymaniem przychodu na podwyższenie kapitału zakładowego, o którym mowa w art. 12 ust. 4 pkt 4. W odniesieniu do wydatków bezpośrednio związanych z przychodami nieopodatkowanymi (otrzymanymi na podwyższenie kapitału zakładowego) Sąd stwierdził, że nie można zaliczyć ich do kosztów uzyskania przychodów powołując się na pośredni związek z przychodami innego rodzaju (z bieżącej działalności gospodarczej) z uwagi na treść art. 7 ust. 3 pkt 3.

4.2.5. *Podatek od spadków i darowizn*.

4.2.5.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie spraw dotyczących podatku od spadków i darowizn zaistniała rozbieżność dotycząca wykładni przepisu art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[46] (dalej u.p.s.d.).

W wyroku z dnia 5 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 26/08 wyjaśniono, że nabycie udziału w rzeczach i prawach majątkowych, które to rzeczy i prawa związane są z przedsiębiorstwem prowadzonym w formie spółki jawnej, wyczerpuje definicję nabycia części zakładu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.s.d. Przyjęto, że pojęcie „zakład wytwórczy, budowlany, handlowy, usługowy" winno być rozumiane szeroko, tj. jako zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych. Podobny pogląd wyrażono w wyroku z dnia 29 czerwca 2004 r. sygn. akt I SA/Bd 120/04.

Odmienny pogląd wskazujący na to, że dziedzicząc udział w spółce jawnej spadkobierca nie dziedziczy wchodzącego w skład majątku spółki przedsiębiorstwa (zakładu) lub jego części, także wówczas gdy stał się jej wspólnikiem, zawarty został w wyroku z dnia 11 października 2007 r. sygn. akt II FSK 1136/06 i wyroku z dnia 25 października 2007 r. sygn. akt I SA/Sz 58/07. Zdaniem tych składów orzekających oznacza to, że nabycie w drodze spadku udziałów w spółce jawnej nie jest równoznaczne z nabyciem części 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 u.p.s.d.

Postanowieniem z dnia 26 czerwca 2008 r. sygn. akt II FSK 665/07 NSA przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA pytanie prawne: „Czy w stanie prawnym obowiązującym w 2004 roku nabycie w drodze darowizny udziałów spółki jawnej wyczerpuje definicję nabycia zakładu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn?".

4.2.5.2. Zwrócić należy również uwagę na odmienność poglądów w zakresie wykładni przepisu art. 16 ust. 7 u.p.s.d., zgodnie z którym „nie stanowi podstawy do wygaśnięcia decyzji zbycie udziału w budynku lub lokalu na rzecz innego ze spadkobierców lub obdarowanych oraz zbycie budynku lub lokalu, jeżeli było ono uzasadnione koniecznością zmiany warunków mieszkaniowych, a nabycie innego budynku lub uzyskanie pozwolenia na jego budowę albo nabycie innego lokalu nastąpiło nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od

[46] Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zm.

dnia zbycia". Wątpliwości dotyczyły początkowej daty 6-miesięcznego terminu, w którym ma nastąpić nabycie budynku (lokalu) lub uzyskanie pozwolenia na budowę.

W wyroku z dnia 25 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 37/07 NSA zajął stanowisko, że ustawodawca zakreślił jedynie termin końcowy (nie później niż…). Wcześniejsze (tj. przed zbyciem) nabycie budynku lub lokalu albo uzyskanie pozwolenia na budowę powoduje zachowanie prawa do ulgi. Zastosowanie reguł zarówno wykładni językowej, jak i systemowej oraz celowościowej prowadzi do konkluzji, w myśl której nie stanowi podstawy do wygaśnięcia decyzji uzasadnione koniecznością zmiany warunków mieszkaniowych zbycie przed upływem 5 lat darowanego (odziedziczonego) lokalu (budynku), jeżeli uzyskanie przez obdarowanego (spadkobiercę) pozwolenia na budowę nastąpiło przed dniem nabycia tego lokalu lub budynku (art. 16 ust. 7 w zw. z ust. 2 pkt 5 u.p.s.d.). Skład orzekający przytoczył orzeczenie o sygn. akt III SA 2088/03, w którym powoływano się na gramatyczną wykładnię przepisu, z którego brzmienia wynika, że ustawodawca świadomie zakreślił jedynie końcową datę terminu do „nabycia", a nie dzień, w którym rozpoczyna swój bieg. Gdyby zamiarem ustawodawcy było określenie terminu początkowego, liczonego od daty zbycia, to redagując opisany przepis nie użyto by zwrotu „nie później niż". Wyrażono również pogląd, że w przypadku, gdy kwota uzyskana ze sprzedaży lokalu nabytego w drodze spadku w całości służy realizacji potrzeb mieszkaniowych spadkobiercy nawet w ramach kontynuacji wcześniej rozpoczętej inwestycji budowlanej, to brak jest podstaw do pozbawienia podatnika prawa do ulgi.

Odmienny pogląd wyrażono w wyroku z dnia 13 października 2006 r. sygn. akt II FSK 1311/05. W ocenie składu orzekającego określając termin nabycia innego budynku lub uzyskania pozwolenia na jego budowę ustawodawca użył terminu „nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia zbycia". Określenie takie wskazuje nie tylko koniec terminu do dokonania tej czynności, ale także następstwo chronologiczne – nabycie budynku (lokalu) lub uzyskanie pozwolenia na budowę budynku powinno więc nastąpić po zbyciu odziedziczonego budynku (lokalu). Zdaniem Sądu warunek określony w art. 16 ust. 7 u.p.s.d. jest spełniony, jeżeli nabycie innego budynku lub uzyskanie pozwolenia na jego budowę albo nabycie innego lokalu nastąpi w okresie 6 miesięcy, licząc od dnia zbycia lokalu lub budynku, do którego przysługiwała ulga z art. 16 ustawy.

4.2.5.3. Wątpliwości w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych pojawiły się na tle interpretacji art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych[47] (dalej: ustawa zmieniająca), a w konsekwencji czasowego zakresu obowiązywania zwolnienia określonego w art. 4a u.p.s.d., wprowadzonego powyższą ustawą nowelizującą. Jako zasadę ustawodawca przyjął w art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej, że do nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych, które nastąpiło przed dniem wejścia w życie tej ustawy, stosować należy przepisy ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2007 r., z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Wyjątek od tej reguły wprowadzony w ust. 2 art. 3 stanowi, że przepis art. 4 ust. 4 u.p.s.d., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, ma zastosowanie również do nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych, które nastąpiło po dniu 12 maja 2006 r.

[47] Dz. U. Nr 222, poz. 1629.

Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w wyrokach: z dnia 28 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Łd 65/08, z dnia 19 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Łd 1357/07, z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1675/07, z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1974/07 i z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 1517/07 osoby określone w art. 4 ust. 4, w obecnie obowiązującym brzmieniu, mogą skorzystać ze zwolnień od podatku w okresie od dnia 12 maja 2006 r. do dnia 31 grudnia 2006 r., z tym że tylko z tych zwolnień, które były przewidziane w przepisach obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2007 r., a zatem bez zwolnienia określonego w art. 4a, które weszło w życie po tej dacie. Art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy zmieniającej prowadzi do wniosku, że do nabycia własności rzeczy i praw majątkowych innych niż wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy, które miało miejsce przed dniem 13 maja 2006 r., stosuje się tylko przepisy ustawy o podatku od spadków i darowizn w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2007 r., a jeśli to nabycie miało miejsce po dniu 12 maja 2006 r., oprócz tych przepisów stosuje się dodatkowo jeszcze jeden przepis – art. 4 ust. 4, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r.

Odmienny pogląd zawarto w wyroku z dnia 3 grudnia 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 658/07, w którym stwierdzono, że wprowadzenie przepisu przejściowego art. 3 ust. 1–3 ustawy spowodowało, iż zwolnienie z art. 4a u.p.s.d. ma zastosowanie do spadków nabytych i darowizn dokonanych po 12 maja 2006 r. Również w wyroku z dnia 6 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 655/07 Sąd dokonując wykładni przepisu art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej przyjął, że nabycie własności rzeczy i praw majątkowych, które nastąpiło po dniu 12 maja 2006 r., jest zwolnione od podatku od spadków i darowizn na podstawie art. 4 ust. 1, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. oraz w oparciu o art. 4a, który obowiązuje od dnia 1 stycznia 2007 r. A zatem skoro nabycie spadku nastąpiło w dniu 24 listopada 2006 r., a skarżąca zachowała się zgodnie z treścią art. 4a u.p.d.s., to powinna mieć też prawo do skorzystania ze zwolnienia przewidzianego w tym przepisie.

Do spornej kwestii odniósł się NSA, który w wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r. sygn. akt II FSK 329/08 wyraził pogląd, że zwolnienie od podatku, o którym mowa w art. 4a ustawy o podatku od spadków i darowizn, ma zastosowanie do nabycia własności rzeczy i praw majątkowych, które nastąpiło po dniu 31 grudnia 2006 r. (podobnie w wyrokach z dnia 12 czerwca 2008 r.: II FSK 235/08, II FSK 606/08 i II FSK 722/08).

Można mieć nadzieję, że wyroki NSA będą miały wpływ na ujednolicenie stanowisk w przyszłych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych w kwestii wykładni przepisów intertemporalnych, jakie wprowadziła ustawa zmieniająca.

4.2.6. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*. Podstawą orzekania były co do zasady przepisy ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[48] (dalej u.p.c.c.). Jedakże w uzasadnieniach dotyczących rozstrzygnięć z omawianego okresu sądy odnosiły się także do poglądów wypracowanych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jeszcze w czasie obowiązywania ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej[49].

4.2.6.1. Wśród spraw z zakresu podatku od czynności cywilnoprawnych liczna grupa dotyczyła kwestii podwyższenia kapitału zakładowego. W grupie tych spraw sporne było zagadnienie, czy czynność prawna, polegająca na wniesieniu aportu, podlega u.p.c.c.

[48] Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 ze zm.
[49] Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.

Dominował pogląd, że wniesienie aportu powoduje podwyższenie kapitału spółki (podwyższenie podstawy opodatkowania), tym samym dochodzi po myśli art. 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.p.c.c. do zmiany umowy spółki, a w konsekwencji do opodatkowania aportu tym podatkiem kapitałowym (wyroki: z dnia 18 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 2052/07; z dnia 4 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 924/08; z dnia 12 grudnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 921/08; z dnia 12 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 1448/07; z dnia 17 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1102/07; z dnia 10 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Gl 672/08). Zwrócono także uwagę, że skoro na gruncie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług czynność zmiany umowy spółki jest czynnością neutralną, to w rezultacie nie ma do niej zastosowania wyłączenie spod opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych w oparciu o normę zawartą w art. 2 pkt 4 u.p.c.c. Powielono w ten sposób pogląd przedstawiony w wyroku z dnia 7 czerwca 2006 r. sygn. akt FSK 171/04.

W tym względzie odmienne stanowisko zajął NSA w wyrokach: z dnia 17 października 2008 r. sygn. akt II FSK 997/07 i z dnia 24 października 2008 r. sygn. akt II FSK 1478/07. Przyjęto bowiem, że w przypadku wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego (aportu) dochodzi do wyłączenia opodatkowania w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych na podstawie art. 2 ust. 4 u.p.c.c. Akcentując potrzebę odwołania się do normy kolizyjnej zawartej w art. 2 ust. 4 u.p.c.c. podano, że wniesienie aportu może być kwalifikowane jako odpłatna dostawa towarów (np. wniesienie rzeczy ruchomych, budynków lub ich części) albo jako odpłatne świadczenie usług (np. wartości niematerialnych lub prawnych). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że powstanie obowiązek w podatku od towarów i usług, co jednocześnie oznaczać będzie wyłączenie spod opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych.

4.2.6.2. Co do skutków podatkowych, wynikających z przepływu kapitału pomiędzy spółkami, odniesiono się w wyrokach: z dnia 14 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 1744/07 oraz z dnia 20 października 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 920/08.

W pierwszym z ww. wyroków, przyjęto, że podatkowi od czynności cywilnoprawnych podlega przekształcenie spółki akcyjnej w spółkę jawną, skutkujące przeniesieniem całości jej majątku. Zdarzenie to – w ocenie składu orzekającego – podlega opodatkowaniu, ponieważ skutkuje ono faktycznym podwyższeniem podstawy opodatkowania poprzez zwiększenia majątku spółki na skutek przekształcenia. Stanowi to zatem odzwierciedlenie wynikającej z art. 1 u.p.c.c. zasady opodatkowania faktycznego przyrostu majątku spółki.

Z kolei w drugim z ww. orzeczeń stwierdzono, że zawiązanie przez spółkę akcyjną nowej spółki z o.o. i objęcie w następstwie tego jej wszystkich udziałów w zamian za przedsiębiorstwo spółki akcyjnej, stanowi operację kapitałową. W istocie transakcja ta polega na przejęciu całości majątku spółki akcyjnej przez nowo powstałą spółkę z o.o. Zdaniem Sądu, odmowa stwierdzenia nadpłaty podatku zapłaconego z tego tytułu nie uwzględniała wymogów art. 7 ust. 1 Dyrektywy 69/335/EWG znowelizowanej Dyrektywą 85/303/EWG, do czego organy podatkowe były zobowiązane.

4.2.6.3. W orzecznictwie poruszono także kwestię prawnopodatkowej kwalifikacji pożyczki udzielonej spółce przez jej wspólnika. W wyroku z dnia 15 lutego 2008 r. sygn. akt II FSK 1737/06 czynność tę potraktowano jako zmianę umowy spółki. Zdaniem NSA w takiej sytuacji doszło do podwyższenia podstawy opodatkowania i dlatego podstawą opodat-

kowania jest art. 1 ust. 3 pkt 1 u.p.c.c., a nie art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b/ tej ustawy. Powyższe stanowi konsekwentne powielanie poglądów z lat ubiegłych. Analogiczne stanowisko w tym względzie zajmowały wcześniej zarówno NSA (wyroki: z dnia 10 maja 2007 r. sygn. akt II FSK 739/06 oraz z dnia 11 lipca 2006 r. sygn. akt II FSK 978/05 i sygn. akt II FSK 1014/05), jak i wojewódzkie sądy administracyjne (wyroki: z dnia 28 lutego 2006 r. sygn. akt I SA/Op 336/05 i z dnia 29 września 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1339/05).

4.2.6.4. Do zagadnienia prawnopodatkowego umów pożyczek odniesiono się w wyrokach: z dnia 16 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Po 916/08 oraz z dnia 19 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Kr 411/07. Przedmiotem rozstrzygnięć były sprawy związane z pożyczkami pieniężnymi dokonanymi pomiędzy spółkami a ich zagranicznymi wspólnikami. Zagadnienie to było przedmiotem rozstrzygnięć w latach ubiegłych i to nie tylko w kontekście przepisów obecnie obowiązującej ustawy, ale i poprzedniej z 1989 r. o opłacie skarbowej. Normy prawne odnoszące się do przedmiotowych zdarzeń prawnych, zawarte w obu ustawach, są zbieżne. W ww. wyrokach powielono stanowisko zawarte w wyroku z dnia 8 czerwca 2006 r. sygn. akt II FSK 819/05 podkreślając, że przedmiotem umowy pożyczki pieniężnej nie są prawa majątkowe, gdyż pieniądze traktuje się jako znaki pieniężne i rzeczy. Umowa taka ma charakter konsensualny i dochodzi do skutku przez samo porozumienie stron. Fakt wydania przedmiotu pożyczki, czy też konieczność jego dochodzenia nie zmienia charakteru umowy. Dlatego wobec konsensualnego charakteru umowy pożyczki sposób wykonania umowy nie może mieć wpływu na powstanie obowiązku podatkowego. Ani więc wydanie przedmiotu pożyczki, ani prawo dochodzenia jego wydania nie zmienia konsensualnego charakteru tej czynności prawnej.

Powyższy pogląd prawny odbiega od wyrażanego we wcześniejszym orzecznictwie, a mianowicie, w wyrokach: z dnia 2 marca 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 2501/04; z dnia 15 października 2004 r. sygn. akt FSK 597/04; z dnia 14 stycznia 1999 r. sygn. akt III SA 5171/97 oraz z dnia 13 listopada 1998 r. sygn. akt III SA 1038/97. Sądy administracyjne obu instancji podnosiły, że w przypadku zagranicznej umowy pożyczki kryterium położenia rzeczy nie może być rozstrzygające dla powstania obowiązku uiszczenie podatku z tego tytułu. Taką rolę pełni natomiast miejsce wykonania prawa majątkowego wynikające z umowy pożyczki pieniężnej. Jako argument podnoszono w tym względzie, że choć pożyczka jest niewątpliwie czynnością konsensualną, to jednak wywiera skutek realny, polegający na uprawnieniu pożyczkodawcy do żądania wydania przedmiotu umowy. W związku z tym dopiero wydanie pieniędzy spełnia cel pożyczki, jakim jest zasilenie majątku pożyczkobiorcy.

4.2.6.5. W zakresie rozróżniania skutków podatkowych czynności prawnych bezwzględnie nieważnych oraz względnie nieważnych odnotowano trwałość linii orzeczniczej.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 1568/06 przyjęto, że w przypadku czynności prawnych bezwzględnie nieważnych podatnikowi przysługuje prawo dochodzenia nienależnie zapłaconego podatku w ramach określonej przepisami Ordynacji podatkowej (art. 72 i 75) instytucji stwierdzenia nadpłaty podatku. Natomiast gdy nieważność dokonanej czynności cywilnoprawnej jest względna, wówczas podatnik może domagać się zwrotu podatku na podstawie przepisów u.p.c.c. (art. 11). Na różnice te zwróciły uwagę także orzekające w 2008 r. wojewódzkie sądy administracyjne (wyroki: z dnia 9 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Gl 305/07 oraz z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/

Lu 733/07)[50]. Niezależnie od powyższego w minionym roku dominował pogląd, że obrót wierzytelnościami w rozumieniu ustawy o VAT następuje już w momencie nabycia wierzytelności przez podmiot świadczący usługi finansowe w celu ich dalszego zbycia lub windykacji, na własny rachunek i ryzyko. Zatem czynność prawna polegająca na sprzedaży wierzytelności (cesja wierzytelności), dokonana w tych warunkach, stanowi po stronie nabywcy wierzytelności świadczenie usługi pośrednictwa finansowego na rzecz zbywcy wierzytelności. Podlega więc ona co do zasady VAT, lecz faktycznie jest zwolniona z tego podatku, a przez to wyłączona spod opodatkowania podatkiem kapitałowym po myśli art. 2 pkt 4 u.p.c.c. Pogląd ten został zaaprobowany zarówno przez NSA (wyroki: z dnia 18 marca 2008 r. sygn. akt II FSK 67/07 sygn. akt. II FSK 68/07 i sygn. akt II FSK 74/07; z dnia 28 maja 2008 r. sygn. akt II FSK 479/07 i II FSK 747/07 oraz z dnia 17 grudnia 2008 r. sygn. akt II FSK 1318/07), jak również przez sądy administracyjne pierwszej instancji (wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 858/07)[51].

Świadczy to o ujednoliceniu się linii orzeczniczej w tym zakresie, tym bardziej że we wcześniejszym orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażano także poglądy przeciwne. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 89/07 podniesiono, że sprzedaż własnych wierzytelności nie podlega VAT, ponieważ nie jest to ani dostawa towaru, ani świadczenie usług. Z kolei w działaniu nabywcy wierzytelności brak jest najistotniejszego elementu, tj. „odpłatności". Sąd ten zaznaczył, że przedmiotem opodatkowania jest świadczenie usług, nie zaś ich nabywanie. Skoro więc ani zbywca wierzytelności, ani jej nabywca z tytułu tej transakcji nie są zobowiązani do zapłaty VAT, ani nie są z tego zwolnieni, gdyż ich działania nie są w ogóle objęte zakresem regulacji ustawy o podatku od towarów i usług, to tym samym nie mogą korzystać z wyłączenia przewidzianego w art. 2 u.p.c.c. Także w wyroku z dnia 20 grudnia 2002 r. sygn. akt SA/Bk 372/02 NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku doszedł do wniosku, że sprzedaż wierzytelności podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych, w sytuacji gdy podmiotem prowadzącym zawodowo działalność gospodarczą o profilu usług finansowych jest tylko nabywca wierzytelności.

4.2.7. *Egzekucja należności pieniężnych*. Zauważono rozbieżne poglądy w zakresie obowiązków, jakie ciążą na prokuratorze przekazującym do wykonania organowi egzekucyjnemu wykonanie zabezpieczenia majątkowego.

Konsekwencją tych różnic było zgłoszenie zdań odrębnych do wyroków z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 161/08 i I SA/Ol 162/08, w których uwzględniono skargi Prokuratora Rejonowego na postanowienia Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie odmowy dokonania zabezpieczenia i uchylono zaskarżone postanowienia i poprzedzające je postanowienia organu pierwszej instancji. Zaskarżone postanowienia utrzymywały w mocy postanowienia odmawiające dokonania zabezpieczenia, ponieważ wnoszący o nie organ (Prokurator Rejonowy) nie przekazał organowi egzekucyjnemu potwierdzenia odbioru przez

[50] W latach ubiegłych wyrok z dnia 13 czerwca 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 1060/06 oraz wyrok z dnia 10 sierpnia 2004 r. sygn. akt I SA/Łd 1869/03.

[51] Analogiczne stanowisko zaprezentowano w latach ubiegłych w wyrokach: z dnia 7 marca 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 2208/06, z dnia 11 stycznia 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 3995/06 oraz z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt I SA/Gd 1301/03.

podejrzanego zarządzenia zabezpieczenia majątkowego – do czego był zobowiązany na podstawie art. 155a § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[52].

Skład orzekający przyjął, że prokurator przekazując organowi egzekucyjnemu (urzędowi skarbowemu) do wykonania wydane na podstawie art. 293 k.p.k. w związku z art. 113 k.k.s. postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym, zaopatrzone przez sąd w klauzulę wykonalności, nie jest zobowiązany do wydania na podstawie art. 155a u.p.e.a. zarządzenia zabezpieczenia o treści i w formie wskazanej w art. 156 u.p.e.a. Zdaniem sądu przepisy u.p.e.a. mają zastosowania do należności przekazywanych do egzekucji na podstawie odrębnych przepisów tylko w takim zakresie, w jakim to zabezpieczenie nie zostało uregulowane odrębnymi przepisami. Stosowanie przepisów u.p.e.a. stanowiłoby dublowanie aktu wydanego w postępowaniu karnym skarbowym i niedopuszczalne przeniesienie trybu jego zaskarżenia z postępowania karnego na administracyjne.

W zdaniach odrębnych wskazano, że żaden przepis nie zwalnia prokuratora, kierującego do organu egzekucyjnego wniosek o dokonanie zabezpieczenia na podstawie u.p.e.a., ze stosowania wszystkich przepisów tej ustawy. W ocenie zgłaszającego zdanie odrębne wydanie zarządzenia zabezpieczenia stanowi również dla zobowiązanego gwarancje poszanowania jego praw majątkowych – przez możliwość zgłoszenia wobec takiego zarządzenia zarzutów na podstawie art. 33 i 34 u.p.e.a.

W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych problem obowiązków prokuratora w przypadku zwrócenia się do organu egzekucyjnego o wykonanie zabezpieczenia majątkowego orzeczonego w postępowaniu karnym nie był rozstrzygany jednolicie.

Pogląd zbieżny z zaprezentowanym w omawianych wyrokach wyrażono w wyroku z dnia 2 czerwca 2006 r. sygn. akt I SA/GL 1895/05. Natomiast w wyroku z dnia 15 listopada 2007 r. sygn. akt I SA/Po 1070/07 Sąd orzekł o konieczności zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów u.p.e.a. Od wyroku o sygn. akt I SA/Po 1070/07 wniesiona została skarga kasacyjna, która oczekuje na rozpoznanie (sygn. akt II FSK 284/08).

Niewykluczone, że rozstrzygniecie NSA wpłynie na wyeliminowanie rozbieżności w orzecznictwie w tym przedmiocie.

4.2.8. *Zagadnienia procesowe dotyczące postępowania sądowoadministracyjnego*. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wywołała kwestia oceny spełnienia przesłanki z art. 61 § 3 p.p.s.a., a mianowicie „niebezpieczeństwa wyrządzenia skarżącemu znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków", która pojawiła się w trakcie rozpoznawania wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji w sprawach o sygn. akt od I SA/Wr 1671/07 do I SA/Wr 1699/07.

Większość składów orzekających uznała, że skarżący, wskazując, że jest zatrudniony w wymiarze 1/4 etatu, a jego średnie miesięczne wynagrodzenie i co za tym idzie możliwości zarobkowe i płatnicze są bardzo skromne (kwota 250 zł), przy jednoczesnym wysokim zobowiązaniu wynikającym z zaskarżonych decyzji, bezspornie wykazał, że spełniona została wobec niego przesłanka niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody, uregulowana w art. 61 § 3 p.p.s.a. (przykładowo postanowienie z dnia 18 lutego 2008 r. sygn. akt

[52] Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

I SA/Wr 1681/07). Jednak zajęto też stanowisko przeciwne, uznając, że brak jest podstaw prawnych do wstrzymania wykonania decyzji, gdyż zaskarżona decyzja z uwagi na deklarowane przez skarżącego skromne możliwości zarobkowe nie podlega w ogóle wykonaniu. Stosownie bowiem do treści art. 8 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[53] wolna od egzekucji jest kwota 760 zł, a ponadto inne przepisy wskazanej ustawy przewidują szereg ograniczeń w prowadzeniu egzekucji administracyjnej celem zapewnienia zobowiązanemu minimum egzystencji. Zatem skoro otrzymywane przez skarżącego wynagrodzenie jest, zgodnie z dyspozycją art. 8 § 1 pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w całości wyłączone spod egzekucji, to nie istnieje obawa wyrządzenia skarżącemu jakiejkolwiek szkody w rozumieniu przepisu art. 61 § 3 p.p.s.a. (tak w postanowieniu z dnia 3 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 1671/07).

Wątpliwości pojawiły się także przy rozpoznawaniu sprzeciwu strony skarżącej od zarządzenia referendarza sądowego o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania. W sprawach o sygn. akt od I SA/Wr 548/08 do I SA/Wr 561/08 skarżąca spółka zawarła w skardze wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych. Pomimo przesłania przez Sąd stronie skarżącej formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy, skarżąca nie przedłożyła wymaganego formularza. Stąd referendarz sądowy pozostawił przedmiotowy wniosek bez rozpoznania. W sprzeciwie od wskazanego orzeczenia strona wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego zarządzenia, nie dołączając wymaganego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy. W związku z powyższym zrodziło się pytanie, czy Sąd przed rozpoznaniem sprzeciwu powinien ponownie wezwać stronę do nadesłania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy, czy też bez wzywania strony o złożenie wniosku na urzędowym formularzu pozostawia taki wniosek bez rozpoznania. W konsekwencji część składów orzekających opowiedziała się za wezwaniem strony skarżącej o złożenie wniosku na urzędowym formularzu (przykładowo postanowienie z dnia 15 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 556/08), według odmiennego stanowiska przedmiotowy wniosek należało pozostawić bez rozpoznania (np. postanowienie z dnia 8 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 548/08).

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

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2008 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało
1 054	2 250	3 304	1 870	56,5%	1 434

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2008 r. zostały wniesione głównie przez osoby fizyczne (1298) i prawne (935) oraz prokuratora (11) i organizacje społeczne (6). W postępowaniu przed NSA w 495 sprawach uczestniczyli pełnomocnicy organów administracji. Jako pełnomocnicy skarżących w 138 sprawach (7,3%) uczestniczyli adwokaci, w 278 sprawach (14,8%) radcy prawni i w 48 sprawach (2,5%) rzecznicy patentowi. Prokurator uczestniczył w 19 sprawach (1%).

Spośród rozstrzygniętych skarg kasacyjnych ponad 55% dotyczyło spraw z zakresu obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny, 17% utrzymania i ochrony dróg publicznych, 3,6% subwencji unijnych i funduszy strukturalnych, 2,5% prawa własności przemysłowej, a 8% pozostałych środków publicznych.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2008 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało
39	555	594	555	93,4%	39

Spośród załatwionych zażaleń 41,2% dotyczyło zagadnień prawa pomocy, 4% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 11% uchybienia terminu, a 43% innych spraw. Pozostałe nierozpoznane 39 zażaleń stanowi 85% miesięcznego wpływ spraw do Izby.

Ponadto rozstrzygnięto 9 sporów kompetencyjnych wskazując w 7 przypadkach organ właściwy do rozpoznania sprawy, rozpatrzono jedną skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W wyroku z dnia 28 sierpnia 2008 r. o sygn. akt I FSK 972/07 NSA odniósł się natomiast do kwestii „dodatkowego zobowiązania podatkowego" określonego w art. 27 ust. 5 i 6 ustawy o VAT z 1993 r. Skład orzekający NSA uznał, że zobowiązanie takie nie jest podatkiem w rozumieniu art. 6 Ordynacji podatkowej, a sankcją administracyjną, będącą karą wymierzoną

podatnikowi za delikt administracyjny polegający na złożeniu organowi podatkowemu nierzetelnej deklaracji w podatku od towarów i usług za dany okres rozliczeniowy. Tym samym niezapłacenie sankcji administracyjnej, jaką jest „dodatkowe zobowiązanie podatkowe", w terminie nie jest zaległością podatkową w rozumieniu art. 51 § 1 Ordynacji podatkowej, a co za tym idzie, nie może być na podstawie art. 107 § 1 i n. tej ustawy przedmiotem przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie.

W zakresie działalności uchwałodawczej Izby w dziesięciu sprawach przedstawiono do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości, w tym jedno przez Prezesa NSA, podjęto 3 uchwały, wydano dwa wyroki i dwa postanowienia, a 3 wnioski pozostały do rozpoznania w roku następnym.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Uwagi wstępne

Nadzór Izby Gospodarczej NSA nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych, sprawowany w zakresie właściwości tej Izby, sprowadza się głównie do nadzoru instancyjnego. Izba ma więc wgląd w orzecznictwo sądów pierwszej instancji zasadniczo przy okazji rozpatrywania środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów.

Podejmując próbę ogólnej oceny orzecznictwa sądów pierwszej instancji należy stwierdzić, że jego poziom merytoryczny ulega stałej poprawie. Jeżeli pojawiają się w nim niedoskonałości czy rozbieżności, to zwykle dotyczą spraw i kwestii nowych bądź wcześniej niepodnoszonych w orzecznictwie albo też takich, które wynikają ze zmian prawa. Z naturalnych powodów wątpliwości i rozbieżności orzecznicze dotyczą głównie stosowania prawa materialnego. Coraz mniej problemów sprawia natomiast stosowanie prawa procesowego.

Zasługującym na uwagę źródłem wątpliwości interpretacyjnych, i co za tym idzie – rozbieżności w orzecznictwie, jest coraz szerzej obecne w orzekaniu w sądach administracyjnych prawo międzynarodowe, w tym szczególnie prawo wspólnotowe. Specyficzny, w stosunku do prawa krajowego, sposób formułowania norm prawnych oraz wątpliwa, a czasami zła jakość tłumaczeń tych norm na język polski sprawiają, że zawodna staje się stosowana tradycyjnie jako podstawowa, a najczęściej jako jedyna, językowa wykładnia prawa. W związku z tym oczywistą staje się potrzeba przekonywania sędziów do odwoływania się do wszystkich metod wykładni prawa oraz do sięgania do tekstów przepisów prawa wspólnotowego w innych językach niż język polski.

O stanie orzecznictwa sądowoadministracyjnego, występujących w nim problemach i wątpliwościach interpretacyjnych bardzo dobrze informują inicjatywy podejmowania rozstrzygnięć w składach powiększonych NSA, pytania kierowane do TK czy pytania prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu.

W sprawie o sygn. akt II GSK 331/08 NSA w oparciu o art. 234 TWE skierował do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa wspólnotowego, zwracając się o wyjaśnienie, czy prawo wspólnotowe zezwala Państwom Członkowskim na wprowadzenie zakazu adresowanego do wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi telekomunikacyjne, uzależniania zawarcia umowy

o świadczenie usług od zakupu innej usługi (sprzedaż łączona), w szczególności, czy tego rodzaju środek nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów dyrektyw pakietu telekomunikacyjnego oraz w przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pytanie, czy w świetle prawa wspólnotowego krajowy organ regulacyjny jest właściwy do kontroli przestrzegania zakazu określonego w art. 57 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego. Pytanie to zostało postawione w sprawie, w której NSA rozpoznawał skargę kasacyjną Telekomunikacji Polskiej S.A. od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę skarżącej na decyzję Prezesa UKE nakazującej spółce usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na uzależnieniu zawarcia umowy o świadczenie usług szerokopasmowego dostępu do Internetu „neostrada tp" od świadczenia usługi telefonicznej. Kontrolowana przez sąd pierwszej instancji decyzja została wydana na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, w myśl którego dostawca usług nie może uzależniać zawarcia umowy o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, w tym o zapewnienie przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej, od zawarcia przez użytkownika końcowego umowy o świadczenie innych usług lub nabycia urządzenia u określonego dostawcy. W ocenie składu występującego z pytaniem można mieć wątpliwości, czy będący podstawą decyzji przepis stanowi istotne rozszerzenie mechanizmów interwencyjnych w sektorze telekomunikacji, wykraczające poza środki przewidziane w prawie wspólnotowym. Wprowadzenie zakazu uzależnienia korzystania z usługi telekomunikacyjnej od zawarcia umowy o świadczenie innych usług może, w ocenie Sądu pytającego, w praktyce uniemożliwić realizację dalekosiężnego celu harmonizacji w sektorze telekomunikacyjnym, jakim jest całkowita liberalizacja usług telekomunikacyjnych.

W Izbie Gospodarczej NSA na uwagę zasługuje również aktywność składów orzekających przejawiająca się w przedstawianiu zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości składowi siedmiu sędziów. Zagadnienia te pojawiają się w związku z rozbieżnościami w orzecznictwie sądów obu instancji.

2.2. Sprawy z zakresu właściwości Wydziału I Izby Gospodarczej

Właściwością Wydziału I Izby Gospodarczej NSA objęte są sprawy celne, wśród nich coraz większą grupę stanowią sprawy, których stan faktyczny został ukształtowany po wejściu Polski do Unii Europejskiej, a organy celne stosowały przy ich rozstrzyganiu przepisy prawa wspólnotowego. Wśród tych spraw na uwagę zasługują te, w których pojawiała się kwestia dopuszczalności stosowania (do towarów objętych zgłoszeniem celnym dokonanym po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej) aktów prawnych, które funkcjonowały w ramach wspólnotowego porządku prawnego, lecz nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku polskim.

Do tego problemu odniesiono się szerzej w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt I GSK 1076/07 uchylającym wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Go 559/06. W wyroku tym WSA zauważył, że Konwencja o wspólnej procedurze tranzytowej (WPT) sporządzona w Interlaken dnia 20 maja 1987 r. została ratyfikowana przez Polskę i ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 1998 r., Nr 46, poz. 290, a zmiany załącznika I do tej Konwencji dokonane Decyzjami Komisji Mieszanej WE/EFTA nr 1/2000 z dnia

20 grudnia 2000 r. oraz 1/2001 z dnia 7 czerwca 2001 r. zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty Europejskiej serii L w ówczesnych językach oficjalnych Wspólnoty. WSA podkreślił, że w sferze prawa międzynarodowego Polska związana jest Decyzją Komisji Mieszanej nr 1/2000, co wynika z faktu przyjęcia tej decyzji bez zastrzeżeń przez przedstawiciela Polski w Komisji Mieszanej, a także przyjęcia jej przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 7 sierpnia 2001 r. Wiążąc się umową międzynarodową Polska nie może powoływać się wobec innych państw na niepublikowane w swoim porządku prawnym, ale przyjęte przez siebie zmiany w umowie międzynarodowej (konwencji). NSA uchylając powyższy wyrok wyjaśnił, że Konwencja WPT stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i jako część krajowego porządku prawnego podlega bezpośredniemu stosowaniu. Decyzje Komisji Mieszanej dotyczące zmiany załączników tej konwencji powinny być realizowane przez państwa-strony Konwencji według ich przepisów wewnętrznych, czyli między innymi po spełnieniu warunków dotyczących ogłoszenia w urzędowym organie promulgacyjnym. Wspomnianego wymogu Polska nigdy nie dopełniła. NSA zauważył, że ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych[1] nie reguluje sytuacji, gdy zmiany załącznika do Konwencji (umowy międzynarodowej) dokonywane są przez ciało ustanowione na mocy tejże konwencji (Komisję Mieszaną). Jednakże uwzględniając możliwość związania się umową międzynarodową „w drodze podpisania, wymiany not lub w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe" (art. 13 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych), a zatem również w trybie przewidzianym w art. 15 Konwencji WPT – w drodze uchwalenia przez Komisję decyzji – należy przyjąć, że zasady dotyczące ogłaszania umowy międzynarodowej w równym stopniu odnoszą się do zmiany załącznika do umowy międzynarodowej (Konwencji) stanowiącego jej integralną część. Mając powyższe na uwadze NSA wyraził pogląd, że w aspekcie międzynarodowym Polska była „związana" uchwalonymi przez Komisję Mieszaną decyzjami od dnia wynikającego z tych decyzji, lecz w sferze polskiego prawa wewnętrznego – z uwagi na charakter wprowadzonych tymi decyzjami zmian załączników Konwencji WPT – z powodu niewykonania przez Polskę obowiązków publikacyjnych, decyzje Komisji Mieszanej (wprowadzone nimi zmiany załączników Konwencji WPT) nie weszły do krajowego porządku prawnego i tym samym nie mogły stanowić samodzielnej podstawy ustalanych na ich podstawie obowiązków o charakterze daniowym, w tym celnych.

Poza tym w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach celnych, rozstrzyganych na gruncie prawa wspólnotowego, sądy te dokonywały prawidłowej wykładni przepisów wspólnotowych, co znajdowało potwierdzenie w oddalaniu skarg kasacyjnych przez NSA.

W orzecznictwie sądowym pojawiają się coraz to nowe problemy, związane z wydawaniem przez organy celne decyzji celno-podatkowych, a więc decyzji, które zawierają jednocześnie dwa różne rozstrzygnięcia, wydawane na podstawie przepisów prawa należących do dwóch różnych dziedzin prawa. W ramach Izby Gospodarczej wypracowano stanowisko, według którego w takim przypadku mamy do czynienia w istocie z dwoma sprawami w znaczeniu materialnoprawnym. W konsekwencji pojawił się problem rejestracji takich spraw celno-podatkowych i pobierania wpisu sądowego. Trzeba przypo-

[1] Dz. U. Nr 39, poz. 443.

mnieć, że podczas konferencji sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i sędziów Izby Gospodarczej NSA w Mierzęcinie, która odbyła się w dniach 16–18 czerwca 2008 r., zaproponowano następujące rozwiązania w kwestii wpisu sądowego w sprawach celno-podatkowych:

- jeśli w wyniku weryfikacji zgłoszenia celnego wartość celna i kwota podatku ulegają obniżeniu albo podwyższeniu, a kwota cła pozostaje bez zmian ze względu na zerową stawkę celną, należy pobrać dwa wpisy: w sprawie celnej wpis stały, w sprawie podatkowej wpis stosunkowy.
- w sprawach, w których decyzja dotyczy określenia kwoty długu celnego oraz kwoty podatku od towarów i usług, należy pobrać dwa wpisy stosunkowe.

Odnosząc się do sposobu rejestracji spraw w świetle powyższych ustaleń wskazać należy, że większość sądów administracyjnych rejestruje sprawy celno-podatkowe pod jedną sygnaturą, pobierając dwa wpisy (w sprawie celnej i podatkowej) – przykładowo sprawy o sygn. akt I SA/Go 249/08 oraz o sygn. akt III SA/Gl 788/07. Wyjątkiem w tym zakresie jest WSA w Warszawie, który sprawę ze skargi na decyzję celno-podatkową rejestruje oddzielnie jako sprawę celną i podatkową, nadając jej dwie sygnatury. Każda z tych spraw jest prowadzona oddzielnie z adnotacją, że są to sprawy powiązane ze sobą. Jako podstawę prawną takiego sposobu rejestracji spraw celno-podatkowych Sąd ten wskazuje art. 57 § 3 p.p.s.a. – przykładowo sprawy o sygn. akt V SA/Wa 555/08 (sprawa celna) oraz o sygn. akt V SA/Wa 556/08 (sprawa podatkowa).

Na rok 2009 zaplanowano rozstrzygnięcie pytania prawnego przedstawionego składowi siedmiu sędziów NSA: „Czy pojęcie należności celnej, która w chwili uiszczenia nie była prawnie należna (art. 246 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny […]), obejmuje przypadek spodziewanej preferencji wynikającej z wystawionego retrospektywnie świadectwa przewozowego EUR.1?”[2].

2.3. Sprawy z zakresu właściwości Wydziału II Izby Gospodarczej

W zakresie spraw objętych właściwością tego Wydziału stosunkowo najwięcej problemów interpretacyjnych i związanych z nimi rozbieżności w orzecznictwie dotyczy funkcjonowania niektórych korporacji zawodowych, zwłaszcza zaś podejmowania, w ramach nadzoru państwowego nad tymi korporacjami, decyzji administracyjnych w sprawach np. wpisu na listę adwokatów, radców prawnych oraz wpisu na listę aplikantów adwokackich i radcowskich. Wiele wątpliwości pojawia się również w sprawach dotyczących styku prawa publicznego i prywatnego, a więc np. przyznawania i cofania uprawnień typu publicznoprawnego (koncesji, zezwoleń albo licencji) podmiotom gospodarczym, funkcjonującym w formie spółek osobowych albo spółek cywilnych. Inna, obszerna bardzo sfera spraw sądowych, będących źródłem coraz to nowych problemów interpretacyjnych, to sfera pomocy udzielanej ze środków publicznych, w tym głównie środków pochodzących z Unii Europejskiej dla rolników i innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

[2] Postanowienie z dnia 4 czerwca 2008 r. sygn. akt I GSK 1053/07.

Przechodząc do kwestii bardziej szczegółowych warto przypomnieć, że w okresie sprawozdawczym w Izbie Gospodarczej NSA rozstrzygnięto problem, który wzbudzał wątpliwości w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczący terminu do wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu, o którym mowa w art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[3] . W uchwale z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GPS 4/08 NSA uznał, że termin 30 dni do wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu, na podstawie art. 69 ust. 2 Prawa o adwokaturze, jest terminem do doręczenia sprzeciwu okręgowej radzie adwokackiej lub zainteresowanemu. W uzasadnieniu tej uchwały NSA wyraził pogląd, że Minister Sprawiedliwości podejmując sprzeciw musi zachować formę decyzji administracyjnej ze wszystkimi jej konsekwencjami. Oświadczenie woli uzewnętrzniane przez zakomunikowanie jednostce, której uprawnienia lub obowiązki kształtuje decyzja administracyjna, następuje przez doręczenie decyzji w ściśle określony sposób (art. 109 § 1 w związku z art. 38–48 k.p.a.) lub przez jej ogłoszenie stronie (art. 109 § 2 k.p.a.). Nie można natomiast przyjmować, że samo wydanie decyzji wprowadza ją do obrotu prawnego.

W zakresie spraw dotyczących wykładni i stosowania przepisów Prawa o adwokaturze w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych pojawiła się pewna liczba spraw dotyczących sprzeciwu od wpisu na listę adwokatów aplikantów adwokackich, którzy zostali dopuszczeni do egzaminu adwokackiego i złożyli ten egzamin z wynikiem pozytywnym przed upływem określonego w art. 76 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze okresu odbywania aplikacji (trzy lata i sześć miesięcy), po egzaminie zaś kontynuowali odbywanie aplikacji, tak że w chwili wpisania na listę adwokatów mieli za sobą wymagany ustawowo okres aplikacji. Przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 676/07, wydanego w wyżej przedstawionym stanie faktycznym, składowi siedmiu sędziów NSA zostało przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: „Czy na listę adwokatów może być wpisana osoba, która odbyła w Rzeczypospolitej Polskiej aplikację adwokacką w okresie krótszym niż przewidziany w art. 76 ust. 1 Prawa o adwokaturze i złożyła egzamin adwokacki". W orzecznictwie WSA w Warszawie, w tym również w zaskarżonym w tej sprawie wyroku prezentowany był pogląd, że dopuszczenie do egzaminu adwokackiego powinno nastąpić po zakończeniu całego cyklu szkolenia przewidzianego programem aplikacji adwokackiej, która powinna trwać przez okres wymagany w art. 76 ust. 1 Prawa o adwokaturze[4]. Zdaniem WSA w Warszawie, aplikacja adwokacka kończy się egzaminem adwokackim i nie jest możliwe kontynuowanie aplikacji po zdanym egzaminie adwokackim, ani też do okresu 3 lat i 6 miesięcy trwania aplikacji nie może być doliczone zdobycie umiejętności praktycznych pod nadzorem patrona po zdanym egzaminie adwokackim[5]. Z uwagi na to, że przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne wykraczało poza granice skargi

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

[4] Por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 670/07 i z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt VI SA/Wa 1215/06.

[5] Por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2007 r, sygn. akt VI SA/Wa 675/07; z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 665/07 i sygn. akt VI SA/Wa 662/07 oraz z dnia 26 czerwca 2007 r.,sygn. akt VI SA/Wa 673/07.

kasacyjnej, skład siedmiu sędziów NSA przejął sprawę do rozpoznania w trybie art. 187 § 3 p.p.s.a. i wyrokiem z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GSK 494/07 uchylił wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 676/07. Uchylając ten wyrok i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania NSA sformułował pogląd, że art. 76 ust. 1 Prawa o adwokaturze nie wyklucza możliwości zaliczenia do okresu odbywania aplikacji adwokackiej, okresu praktyki zawodowej aplikanta odbytej po złożeniu egzaminu adwokackiego, ale jeszcze przed wpisaniem na listę adwokatów. W istotnej dla sprawy materii przepis ten określa jedynie okres odbywania aplikacji, nie odnosi się natomiast do ustalenia początku i końca aplikacji, w szczególności do „doaplikowania" po zdaniu egzaminu adwokackiego. Jakakolwiek wykładnia tego przepisu nie uprawnia do zajęcia wyłącznie na jego podstawie stanowiska o niedopuszczalności kontynuowania aplikacji po złożeniu egzaminu adwokackiego. Rozstrzygnięcie tej spornej kwestii wymaga, w ocenie NSA, sięgnięcia do innych przepisów Prawa o adwokaturze, w szczególności analizy art. 65 pkt 4, art. 68 ust. 1, art. 76 ust. 2 i art. 78 (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2005 r. i od 1 stycznia 2006 r.).

Z kolei w sprawach rozstrzyganych na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, z uwagi na wątpliwości dotyczące dotychczasowej linii orzecznictwa, skład orzekający NSA przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: „Czy w spółce cywilnej, w której tylko jeden ze wspólników posiada licencję na wykonywanie transportu drogowego, świadczenie tych usług przez inną osobę niż licencjobiorca nie oznacza odstępowania licencji osobom trzecim albo przeniesienia uprawnień z niej wynikających na osobę trzecią w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym". W uchwale z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GPS 5/08 NSA wyraził pogląd, że w spółce cywilnej, w której tylko jeden ze wspólników posiada licencję na wykonywanie transportu drogowego, świadczenie tych usług przez inną osobę niż licencjobiorca oznacza przeniesienie uprawnień wynikających z licencji na osobę trzecią z naruszeniem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. W uzasadnieniu uchwały NSA zwrócił uwagę, że przez umowę spółki wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony, w szczególności przez wniesienie wkładów. Wkład wspólnika może polegać na wniesieniu do spółki własności lub innych praw albo na świadczeniu usług (art. 861 § 1 k.c.), a co do zasady sformułowanej w art. 13 ust. 1 ustawy o ruchu drogowym, licencji nie można odstępować osobom trzecim ani przenosić uprawnień z niej wynikających na osobę trzecią. Nabyte na podstawie licencji uprawnienia mogą być osobiście wykonywane przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną lub przez kierowcę działającego na jego rzecz przy czynności przewozu. Jeżeli więc przewóz zlecony wspólnikom spółki cywilnej wykonuje osobiście kierowca zatrudniony przez wspólników, z których jeden nie ma licencji, dochodzi do przeniesienia uprawnień wynikających z licencji jednego wspólnika na osobę trzecią z naruszeniem art. 13 ust. 1 tej ustawy. W podjętej uchwale odstąpiono od dotychczasowego orzecznictwa, w którym bez należytego uwzględnienia istoty spółki cywilnej i uprawnień uzyskiwanych na podstawie licencji przyjmowano dopuszczalność niesprecyzowanego, co do prawnej formy, korzystania przez jednego wspólnika z licencji udzielonej drugiemu wspólnikowi.

W 2009 r. zostaną rozpatrzone następujące pytania prawne:

• „Czy w przypadku udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki, o jakim mowa w art. 99 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[6], osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą w ramach spółki cywilnej, która następnie została przekształcona w spółkę osobową prawa handlowego, spółka przekształcona pozostaje podmiotem tego zezwolenia na podstawie art. 553 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[7]", postanowienie z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 209/08;

• „Czy obliczenie wysokości i przekazanie dotacji placówce niepublicznej, o jakiej mowa w art. 90 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[8], następujące po podjęciu przez radę powiatu uchwały na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stanowią, podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego, akty lub czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi", postanowienie z dnia 2 września 2008 r. sygn. akt II GSK 284/08.

Źródłem innych, istotnych problemów orzeczniczych, są sprawy dotyczące dofinansowania ze środków Unii Europejskiej dla rolników. Wątpliwości wywołuje kwestia wpisów sądowych pobieranych przez sądy administracyjne w niektórych takich sprawach. Ich specyfika polega na tym, że zarówno wniosek o dofinansowanie, jak i decyzja odmawiająca dofinansowania nie określają kwoty tego dofinansowania. W związku z tym pojawił się problem, czy należy uznać za przedmiot takiej sprawy należność pieniężną, a więc czy są to sprawy, w których pobiera się wpis stosunkowy (art. 231 p.p.s.a.). Wątpliwości dotyczą również skarg na decyzje odmawiające przyznania dofinansowania i zawierające jednocześnie rozstrzygnięcie o wymierzeniu sankcji, polegającej na odliczeniu określonej kwoty od dofinansowania, które będzie ewentualnie przyznane w przyszłości. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje w przedmiocie odmowy przyznania nieokreślonej w decyzji co do wysokości płatności bezpośrednich do gruntów rolnych pojawiło się stanowisko, zgodnie z którym przedmiotem sprawy nie są w tym przypadku należności pieniężne, wobec czego należy pobierać wpis stały na podstawie § 2 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[9], bądź na podstawie § 2 ust. 6 tego rozporządzenia. W większości przypadków w sprawach ze skarg na decyzje odmawiające przyznania różnego rodzaju płatności w ramach pomocy udzielanej rolnikom ze środków unijnych, wojewódzkie sądy administracyjne przyjmowały, że w sprawcach tych należnym wpisem od skargi jest wpis stały. Sądy powoływały się przy tym na różną podstawę prawną – § 2 ust. 3 pkt 6, bądź § 2 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W orzecznictwie NSA prezentowane jest stanowisko, że w tej kategorii spraw powinien być uiszczany wpis stały na podstawie § 2 ust. 3 pkt 6 wyżej powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

[6] Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271.
[7] Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.
[8] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.
[9] Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

16 grudnia 2003 r. (np. sygn. akt II GZ 109/07, II GZ 160/07, II GZ 99/07). W drugiej ze wspomnianych kategorii spraw, w których decyzje organów zawierają dwa rozstrzygnięcia – odmowę przyznania płatności oraz nałożenie sankcji finansowej z tytułu zawyżenia we wniosku powierzchni gruntu stanowiącej podstawę określenia kwoty płatności, wojewódzkie sądy administracyjne przyjmowały, że skargi w tych sprawach podlegają wpisowi stałemu, orzekając jednak na podstawie różnych podstaw prawnych, to jest § 2 ust. 3 pkt 6 bądź § 2 ust. 6 powoływanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. Jednakże NSA orzekł, że w sprawach, w których organ II instancji utrzymuje w mocy decyzję organu I instancji odmawiającą przyznania płatności bezpośrednich i jednocześnie nakładającą sankcję pieniężną określoną kwotowo, należnym wpisem jest wpis stosunkowy (np. sygn. akt II GSK 282/07, II GSK 471/07 oraz II GSK 636/08). Uznał, że przedmiotem zaskarżenia są określone w tych decyzjach należności pieniężne.

Problematyka pomocy finansowej dla rolników ze środków Unii Europejskiej była przedmiotem narady sędziów Izby Gospodarczej NSA, która odbyła się w dniu 6 listopada 2008 r. Wypracowano stanowisko, według którego rozstrzygnięcie, którym organ nałożył na stronę na przyszłość karę pieniężną z tytułu błędnych danych dotyczących powierzchni gruntów, należy jednak traktować, jako odmowę przyznania dofinansowania. Dlatego też w przypadku skarg na decyzje zawierające rozstrzygnięcie odmawiające przyznania pomocy i nakładające na rolników kary pieniężne, wojewódzkie sądy administracyjne powinny pobierać wpis stały.

W sprawach o dopłaty (dofinansowania) dla rolników pojawił się ponadto dotychczas nie wyjaśniony należycie problem następstwa prawnego po stronie wnioskodawcy lub beneficjenta w sytuacjach, w których po złożeniu wniosku o dofinansowanie lub już po przyznaniu dofinansowania następuje zmiana właściciela (posiadacza) gospodarstwa rolnego, którego prowadzenie jest podstawą przyznania dofinansowania.

Na wspomnianej naradzie w dniu 6 listopada 2008 r. sędziowie Izby Gospodarczej zaakceptowali w większości stanowisko, że ze względu na to, iż dopłaty są ściśle związane z prowadzeniem określonego gospodarstwa rolnego, następca prawny właściciela gospodarstwa ma tytuł prawny do wejścia w uprawnienia poprzednika związane zarówno z faktem złożenia przez niego wniosku o dofinansowanie, jak i wynikające z decyzji o przyznaniu mu dofinansowania. Przeniesienie takich uprawnień następuje jednak na mocy decyzji administracyjnej organu. W ten sposób organ wykonuje to, co czynią między sobą strony w drodze umowy cywilnoprawnej. W związku z tym można przyjąć, że następca prawny staje się stroną w sprawie administracyjnej wszczętej z wniosku poprzedniego właściciela gospodarstwa rolnego. W takim przypadku mamy do czynienia z wejściem następcy prawnego gospodarstwa w sytuację prawną poprzednika. Następca prawny korzysta dalej z uprawnień poprzednika, które związane są przede wszystkim z przejętym gospodarstwem. Powyższą argumentację wyprowadzono z art. 36 akapit 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[10]. Poprzez zawarcie w treści tego przepisu zwro-

[10] Dz.Urz. UE L 04.153.30.

tu „…może przejąć zobowiązanie…" należy rozumieć, że również uprawnienia związane z tym zobowiązaniem mogą być kontynuowane przez następcę. W takiej sytuacji do postępowania w sprawie wniosków stosuje się art. 30 § 4 k.p.a. Stosując wykładnię celowościową przepisów wspólnotowych stwierdzono, że postępowanie administracyjne o dopłaty bezpośrednie dotyczy właściciela gospodarstwa rolnego.

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. Zagadnienia dotyczące działalności orzeczniczej Wydziału I

W 2008 r. w Wydziale I Izby Gospodarczej NSA rozpoznawano sprawy z zakresu uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe, określenia kwoty długu celnego, zwrotu należności celnych oraz klasyfikacji taryfowej. W powyższych sprawach pojawiała się również kwestia określenia kwoty podatku od towarów i usług.

3.2.1. *Uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe*. Znaczna liczba spraw z zakresu prawa celnego, których przedmiotem było uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe, dotyczyła weryfikacji świadectw pochodzenia towarów eksportowanych z Chin, Korei czy Tajwanu, dokonywanej na podstawie § 20a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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[11]. Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 § 3 Kodeksu celnego, które dotyczy wyłącznie sposobu dokumentowania pochodzenia towarów. W ocenie NSA § 20a ww. rozporządzenia jest ściśle związany ze sferą dokumentowania niepreferencyjnego pochodzenia towarów. Użycie przez prawodawcę słów „weryfikacja" i „organ" należy rozpatrywać w kontekście § 13 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że „organ" wystawiający świadectwo pochodzenia nie zawsze jest organem celnym i niekoniecznie organem administracji publicznej państwa obcego, któremu można przypisać kompetencje do prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawach celnych. Z tej też przyczyny pochodzące z państwa obcego pisma, dotyczące autentyczności świadectw pochodzenia, z założenia nie są wynikiem prowadzonego za granicą w całości lub części postępowania administracyjnego, do którego należałoby odnosić pojęcie „weryfikacja". Inna sytuacja występuje, jeżeli część kompetencji polskiego organu celnego przeniesiona jest na organ państwa obcego mocą umowy międzynarodowej wielostronnej lub dwustronnej,

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

jak to ma miejsce, między innymi, w przypadku Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego sporządzonego w Brukseli w dniu 24 czerwca 1997 r.[12] Wówczas odpowiedź udzielona na pismo wystosowane w trybie § 20a rozporządzenia z 15 października 1997 r. stanowi dowód w sprawie na podstawie art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej (sprawy o sygn. akt: I GSK 680/07, I GSK 120/08).

W sprawie o sygn. akt I GSK 1107/07 odniesiono się do zagadnienia prawidłowego przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. NSA podkreślił, że zadaniem biegłego jest dostarczenie organowi prowadzącemu postępowanie w sprawie wiadomości specjalnych, w celu ułatwienia należytej oceny przedstawionych mu do zaopiniowania okoliczności faktycznych mających wpływ na treść rozstrzygnięcia. Przepisy Ordynacji podatkowej nie określają wymagań, jakim winna odpowiadać opinia biegłego. Jednak z samej istoty tego dowodu wynika, że musi ona zawierać uzasadnienie, które pozwoliłoby dokonać analizy logiczności i poprawności wniosków bez konieczności wkraczania w sferę wiedzy specjalistycznej. Opinia biegłego powinna w swej treści zawierać tzw. podstawy teoretyczne opinii, a więc zdefiniowanie użytych pojęć i sformułowań. Wówczas dopiero można uznać, że dowód z opinii biegłego został przeprowadzony prawidłowo. W sytuacji, gdy opinia biegłego nie w pełni odpowiada ww. wymaganiom, organ powinien ustosunkować się do prywatnej opinii i wyjaśnić zachodzące w opiniach sprzeczności. Natomiast w innej sprawie o sygn. akt I GSK 716/07 NSA stanął na stanowisku, że opiniom sporządzanym na zlecenie strony nie można przypisać waloru dowodu z opinii biegłego, nawet jeśli sporządzone zostały przez osoby posiadające wiedzę fachową.

NSA rozpoznawał również sprawy, w których weryfikowano zgłoszenia celne w zakresie wartości celnej, poprzez doliczenie opłat licencyjnych do tej wartości. Istotą sporu w sprawie o sygn. akt I GSK 757/07 było ustalenie, czy uiszczone przez skarżącą opłaty licencyjne, jak przyjęły organy celne i sąd pierwszej instancji, dotyczyły wartości celnej nośników zawierających oprogramowanie. NSA uznał, że zgodnie z ust. 2 zdanie drugie Decyzji 4.1. Komitetu Ustalania Wartości Celnej w przedmiocie ustalania wartości celnej nośników zawierających oprogramowanie do sprzętu przetwarzania danych przy ustalaniu wartości celnej importowanych nośników zawierających dane lub instrukcje będzie wliczony jedynie koszt lub wartość samego nośnika. Dlatego też wartość celna nie będzie obejmowała kosztu lub wartości danych lub instrukcji, pod warunkiem że jest on wyodrębniony z kosztu lub wartości nośnika. W ocenie NSA warunek wyodrębnienia wartości nośnika i oprogramowania zostaje spełniony, jeżeli wartość nośnika i oprogramowania stanowi przedmiot odrębnych rozliczeń importera ze sprzedawcą nośników i licencjodawcą oprogramowania, a w zgłoszeniu celnym podana zostanie tylko wartość transakcyjna nośników, dla których ustalona jest wartość celna.

W sprawie o sygn. akt I GSK 353/08 NSA wypowiedział się w kwestii podatku VAT. NSA uznał, że zaległością podatkową, zgodnie z art. 51 § 1 Ordynacji podatkowej, jest podatek niezapłacony w terminie. Wskutek weryfikacji zgłoszenia celnego i zmiany wartości celnej, konieczna jest również weryfikacja wysokości należnego podatku z tytułu importu towaru, gdyż podstawą opodatkowania w imporcie towarów jest wartość celna powiększo-

[12] Zał. do Dz. U. Nr 104, poz. 662 ze zm.

na o należne cło. W związku z tym naczelnik urzędu celnego zobligowany był do wydania decyzji określającej prawidłową wysokość podatków, natomiast podatnik zobowiązany jest zapłacić różnicę między podatkiem wynikającym z decyzji naczelnika urzędu celnego, a podatkiem pobranym.

3.2.2. *Dług celny*. W sprawach odnoszących się do długu celnego chodziło głównie o sprowadzane na polski obszar celny samochody, a przedmiotem rozstrzygnięcia były w szczególności: naruszenie zasad odprawy czasowej, do której zgłoszono pojazd (sprawy o sygn. akt: I GSK 1098/07, I GSK 1180/07, I GSK 1057/07, I GSK 477/07), niezakończenie procedury tranzytu (sygn. akt I GSK 994/07), a także nielegalne wprowadzenie pojazdu na polski obszar celny (sprawy o sygn. akt I GSK 1055/07, I GSK 846/07). W trzech sprawach NSA odniósł się do zagadnień prawa wspólnotowego (sygn. akt: I GSK 93/08, I GSK 964/07, I GSK 1038/07), co wiązało się z kwestią publikacji przepisów tego prawa w języku polskim. NSA podtrzymał także linię orzeczniczą dotyczącą obowiązku dokonywania czynności urzędowych w języku polskim (sygn. akt I GSK 1088/07).

W sprawie o sygn. akt I GSK 846/07 NSA odniósł się do wyroku TK z 31 stycznia 2005 r. sygn. akt P 9/04[13], nawiązując tym samym do dotychczas zajmowanego stanowiska co do przepisów przejściowych prawa celnego[14]. Zdaniem NSA nie należy utożsamiać i porównywać postępowania karnego, zmierzającego do ustalenia, czy doszło do popełnienia przestępstwa, i postępowania w przedmiocie określenia wysokości długu celnego. Są to odrębne postępowania regulujące różne kwestie i prowadzone na podstawie innych regulacji prawnych. Art. 22 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo celne dotyczy zasad stosowania przepisów przedakcesyjnych w stosunku do czynów zabronionych określonych w art. 85 do 96 § 1 Kodeksu karnego skarbowego. W przypadku rozpatrywania kwestii powstania długu celnego i związanych z nim sankcji pod uwagę należało brać przepisy regulujące tylko to zagadnienie, a w szczególności art. 26 ww. ustawy. Natomiast wyrok TK dotyczy niemożności wymierzenia kary związanej z nieprzestrzeganiem obowiązków celnych, jaką przewidywało prawo polskie przed 1 maja 2004 r., ale ta niemożność nie znosi, co do zasady, istniejących przed 1 maja 2004 r. obowiązków wynikających z przepisów prawa i innych niż karne konsekwencji ich niedopełnienia.

Rozbieżność w sprawach dotyczących procedury odprawy czasowej sprowadzała się do interpretacji treści przepisu § 114 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2003 r. w sprawie gospodarczych procedur celnych[15], w zakresie, w jakim przepis ten posługuje się pojęciem opuszczenia polskiego obszaru celnego przez osobę wprowadzającą pojazd samochodowy na ten obszar. Również treść zastrzeżenia do art. 9 ust. 2 załącznika C do Konwencji dotyczącej odprawy czasowej z dnia 26 czerwca 1990 r. sporządzonej w Stambule, zawarta w ust. 2 lit. c/ pkt 2 Oświadczenia Rządowego z dnia 21 maja 2002 r.[16],

[13] W tym wyroku uznano art. 22 ustawy z 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623) za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 15 ust. 1 zdanie 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz za zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

[14] Por. m.in. sprawę z 2007 r. sygn. akt. I GSK 49/07.

[15] Dz. U. Nr 201, poz .1955.

[16] Dz. U. z 2002 r. Nr 198, poz. 1669.

posługuje się pojęciem opuszczenia polskiego obszaru celnego przez osobę, która dokonała przywozu środków transportu użytkowanych do celów osobistych w korelacji z terminem wywozu tych środków, upływającego z dniem opuszczenia polskiego obszaru celnego. W sprawie o sygn. akt I GSK 1098/07 stwierdził, że „opuszczenie polskiego obszaru celnego", które zgodnie z § 114 ust. 3 powołanego rozporządzenia, jest przesłanką naruszenia warunków korzystania z procedury odprawy czasowej, zostało skonstruowane jako kryterium obiektywne, związane wyłącznie ze stwierdzeniem określonego stanu faktycznego. Zdaniem Sądu ustawodawca nie dał podstaw do konieczności ustalania, czy korzystający z dobrodziejstw odprawy czasowej kierował się chęcią zerwania więzi i zaprzestaniem bezpowrotnie kontaktów z miejscem zamieszkania w Polsce. Okoliczność ta wiąże się jednoznacznie z każdym faktem przemieszczenia się poza polski obszar celny.

Natomiast w sprawie o sygn. akt I GSK 1057/07, w podobnym stanie faktycznym, sąd uznał, że taka interpretacja przepisu § 114 rozporządzenia jest zawężająca, a w konsekwencji nakłada na podmiot korzystający z odprawy czasowej nadmiernie uciążliwe obowiązki, które oznaczałyby faktyczne przywiązanie osoby korzystającej z odprawy czasowej z przedmiotem tejże odprawy bądź powodowałyby konieczność każdorazowego ustalania poznaczenia celnego w przypadku nawet krótkotrwałego opuszczenia lub opuszczania przez korzystającego z odprawy czasowej polskiego obszaru celnego. Opuszczenie polskiego obszaru celnego przez korzystającego z procedury odprawy czasowej, związane z dniem, w którym wprowadzony towar powinien zostać powrotnie wywieziony lub powinien otrzymać nowe przeznaczenie celne, powinno mieć charakter trwały bądź definitywny, tj. taki, który bezsprzecznie określa zamiar bezpowrotnego opuszczenia danego miejsca lub obszaru przez osobę[17].

Podobnie orzekł sąd w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 802/07, dokonując interpretacji art. 3a rozporządzenia Rady (EWG) nr 918/83. W świetle treści art. 6 tego rozporządzenia Sąd uznał, że nie jest zakończeniem stałego miejsca zamieszkania w państwie trzecim sytuacja, w której osoba zainteresowana wyraża jedynie wolę jego zakończenia, nawet jeżeli jednocześnie podejmuje działania w celu ustalenia miejsce zamieszkania na obszarze celnym Wspólnoty, polegające na zawarciu umowy o transport mienia z państwa trzeciego na teren Wspólnoty, sprzedaży domu w państwie trzecim, likwidacji działalności gospodarczej dotychczas prowadzonej w państwie trzecim, wynajęcia 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, który to akt będzie ostatnią czynnością procesu przesiedlania na teren Wspólnoty w realizacji uprzednio podjętego zamiaru.

W sprawie o sygn. akt I GSK 564/07 NSA przypomniał, że zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 67 § 2 Kodeksu celnego nie jest dopuszczalne sprostowanie zgłoszenia celnego, jeżeli miałoby spowodować objęcie tym zgłoszeniem innej ilości towarów niż pierwotnie zgłoszone, i to niezależnie od przyczyny umieszczenia w zgłoszeniu celnym nieprawidłowych danych dotyczących tej kwestii. Brak jest podstaw do przyjęcia, że błędne podanie ilości towaru, przy jednoczesnym prawidłowym określeniu jego wartości, umożliwia sprostowanie zgłoszenia celnego. Oznaczałoby to bowiem objęcie zgłoszeniem cel-

[17] Patrz również powołany w tym orzeczeniu wyrok WSA we Wrocławiu z 16 listopada 2006 r. sygn. akt III SA/Wr 235/06, niepubl.

nym towaru, który nie został pierwotnie zgłoszony. Sąd podkreślił ponadto, że wystąpienie z wnioskiem o sprostowanie zgłoszenia celnego możliwe jest jedynie przed powiadomieniem zgłaszającego przez organ celny o zamiarze przeprowadzenia rewizji celnej towaru.

W kilku sprawach powołano się na prawo wspólnotowe. W sprawach o sygn. akt: I GSK 964/07 i I GSK 1038/07 NSA wskazał na art. 2 i art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, w związku z art. 254 ust. 2 zdanie 1 TWE, z których wykładni wynika, że przesłanką możliwości powoływania się wobec jednostek na prawo wspólnotowe jest jego publikacja w języku polskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, zaś elektroniczne wersje tłumaczeń nie gwarantują w dostatecznym stopniu pewności prawa i równości obywateli Unii. A zatem nie jest uprawniony pogląd, że obywatele Polski, aby zapoznać się z obowiązującym ich prawem Unii muszą korzystać z nieoficjalnych tłumaczeń dostępnych w internecie oraz że jako profesjonaliści powinni to czynić. Obowiązków się nie domniemywa, obowiązki muszą wynikać z przepisów prawa opublikowanego we właściwy sposób.

Z kolei w sprawie sygn. akt I GSK 93/08 NSA odniósł się bezpośrednio do regulacji Wspólnotowego Kodeksu Celnego. Stwierdził, że zakres kontroli zgłoszenia celnego po zwolnieniu towarów został określony w art. 78 ust. 2 WKC, zgodnie z którym organy celne w celu upewnienia się, że dane zawarte w zgłoszeniu celnym są prawidłowe, mogą kontrolować dokumenty, w tym dane handlowe dotyczące operacji przywozu lub wywozu towarów objętych zgłoszeniem oraz późniejszych operacji handlowych dotyczących tych towarów. Działania podejmowane w celu usunięcia nieprawidłowości polegają na udzielaniu sobie wzajemnie przez właściwe organy celne pomocy w zakresie sprawdzania autentyczności świadectw przywozowych, o czym stanowi art. 32 ust. 2 Protokołu 4. Natomiast czynności podejmowane przez organy celne kraju przywozu, w celu ustalenia autentyczności dowodów pochodzenia, nie są czynnościami podlegającymi regułom, o jakich mowa w art. 165 § 1, § 2 i § 4 Ordynacji podatkowej, a argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem prawnym jest m.in. treść art. 23 Prawa celnego. Postępowanie weryfikujące dowody pochodzenia towarów jest w całości prowadzone przez organy celne kraju wywozu. Organy, które powzięły wątpliwość, o jakiej mowa w art. 33 ust. 1 Protokołu 4, nie biorą udziału w tym postępowaniu. Oznacza to, że brak jest podstaw do przyjęcia, że przed podjęciem opisanych wyżej czynności organy celne są zobowiązane do wszczęcia postępowania administracyjnego. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że dokumenty uzyskane przez organy celne w wyniku przeprowadzenia czynności weryfikujących autentyczność dowodów pochodzenia towarów nie mogą zostać wykorzystane w postępowaniu, o jakim mowa w art. 23 ust. 2 Prawa celnego.

3.2.3. *Zwrot należności celnych*. Większość spraw dotyczyło interpretacji art. 250 § 3 Kodeksu celnego, zgodnie z którym od zwracanych należności celnych przywozowych lub wywozowych nie płaci się odsetek, chyba że niewłaściwe ustalenie kwoty należności było wynikiem błędu organu celnego, a dłużnik w żaden sposób nie przyczynił się do powstania tego błędu. W takim wypadku odsetki oblicza się od dnia uiszczenia należności podlegających zwrotowi (sygn. akt: I GSK 1021/07, I GSK 632/07, I GSK 178/07, I GSK 536/07).

W sprawie o sygn. akt I GSK 1021/07 NSA podzielił pogląd, że skoro w art. 222 § 4 Kodeksu celnego mowa jest o odsetkach wyrównawczych pobieranych w przypadku przesunięcia daty powstania długu celnego lub zarejestrowania kwoty wynikającej z długu celnego, to są one nierozerwalnie związane z samym długiem celnym rozumianym zgodnie

z treścią art. 3 § 1 pkt 2 Kodeksu celnego. Skoro odsetki wyrównawcze stanowią część długu celnego rozumianego jako należności celne, to odsetki wypłacane od należności celnych przywozowych lub wywozowych, o których stanowi art. 250 § 3 Kodeksu celnego, odnosić się będą także do odsetek wyrównawczych, o których mowa w art. 222 § 4 ww. ustawy.

W sprawie o sygn. akt I GSK 632/07 wyrażono pogląd, zgodnie z którym za przyczynienie się zgłaszającego do błędnego ustalenia należności przez organ celny należy uznać nieprawidłowe zadeklarowanie w zgłoszeniach celnych towaru będącego przedmiotem przywozu. Zgłaszający będąc związany, na mocy art. 5 § 2 Kodeksu celnego, treścią uzyskanych wiążących informacji taryfowych, obowiązany jest zadeklarować w zgłoszeniach celnych towar według podanej w tych decyzjach (WIT) nomenklatury taryfowej ze wskazaniem właściwego kodu i stawki celnej. Naruszając ten obowiązek, przyczynia się do powstania błędu organu celnego w ustaleniach należności celnych. Podobnie NSA wypowiedział się w sprawie o sygn. akt I GSK 536/07 stwierdzając, że niewłaściwe ustalenie kwoty należności celnych może nastąpić jedynie podczas przyjmowania zgłoszenia celnego wraz z wnioskiem o objęcie towaru procedurą celną, w oparciu o dane zawarte w zgłoszeniu celnym, za których prawidłowość odpowiada zgłaszający, lub przy wydawaniu przez organ celny pierwszej instancji decyzji rozstrzygającej o kwocie wynikającej z długu celnego (art. 65 § 3 *in fine* Kodeksu celnego), jeśli organ zakwestionował treść zgłoszenia. Błąd organu, o którym mowa w art. 250 § 3 Kodeksu celnego, będący warunkiem wypłacenia stronie odsetek od zwracanych należności celnych, nie może zostać popełniony przez organ celny drugiej instancji, gdyż nie posiada on kompetencji do dokonania wymiaru tych należności. Przyczynieniem się dłużnika (zgłaszającego) do powstania błędu będzie zaś każde naruszenie przezeń ciążących na nim obowiązków związanych ze zgłoszeniem celnym towaru, w tym dostarczenie organowi nieprawdziwych (niepełnych) danych dotyczących stanu prawnego i faktycznego sprawy (art. 64 § 1–2 Kodeksu celnego).

W sprawie o sygn. akt I GSK 478/07 NSA stwierdził, że na tle art. 248 Kodeksu celnego zarejestrowanie kwoty należności celnych po to, aby mogły być zwrócone, musi dotyczyć towarów nieprzyjętych przez osobę wprowadzającą towar na polski obszar celny. Dla spełnienia koniecznych przesłanek zwrotu należności celnych nie wystarcza zatem samo wykazywanie, że towary były wadliwe (lub niezgodne z warunkami kontraktu). Dla osiągnięcia skutku w postaci zwrotu cła, hipoteza normy prawnej wynikającej z uregulowań art. 248 Kodeksu celnego zakłada na wstępie stwierdzenie stanu nieprzyjęcia towarów przez osobę wprowadzającą je na polski obszar celny.

3.2.4. *Klasyfikacja taryfowa*. Istota sporu w sprawach z zakresu kwalifikacji taryfowej towarów 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 w zgłoszeniu celnym-dokumencie SAD przez stronę, czy też należy przyjąć kod taryfy celnej określony przez organy celne, po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego. Odniesiono się do kilku zagadnień mających istotne znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia o kwalifikowaniu określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej, m.in. zagadnienia dotyczące prawidłowego przeprowadzenia przez organy administracji publicznej postępowania dowodowego, które obejmuje swym zakresem głównie zagadnienia: przeprowadzania przez organy administracji publicznej dowodu z opinii biegłego (art. 197 § 1 Ordynacji podatkowej), przeprowadzenia dowodu

z dokumentu, w tym w szczególności dowodu z dokumentu urzędowego (art. 194 Ordynacji podatkowej). I tak w sprawie o sygn. akt I GSK 468/07 NSA zwrócił uwagę na charakter opinii WCO oraz konieczność przeprowadzania dowodu z opinii biegłego w sytuacji, gdy dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy wymagane są wiadomości specjalne. NSA przypominając o treści art.10 Konwencji w sprawie zharmonizowanego systemu oznaczania i kodowania towarów z 14 czerwca 1983 roku[18] oraz art. IIId Konwencji o utworzeniu Rady Współpracy Celnej[19] sporządzonej w Brukseli 15 grudnia 1950 roku[20] oraz odwołując się do orzeczeń SN i NSA[21] stwierdził, iż opinie WCO mają charakter wykładni wiążącej, a opublikowanie tego typu wykładni w rozporządzeniu[22] skutkuje nadaniem tej opinii charakteru przepisu aktu prawnego należącego do kategorii konstytucyjnego źródła prawa. W związku z powyższym NSA podkreślił, iż w omawianej sprawie ustalenia wymagało, czy rzeczywisty stan faktyczny sprawy odpowiada stanowi wynikającemu z uregulowania zawartego w opinii WCO, to znaczy czy ratyfikowany towar odpowiada workom stomijnym opiniowanym przez WCO w opinii z 28 lutego 1995 r. W ocenie NSA okoliczność ta ma podstawowe znaczenie, bowiem tożsamość worków będących przedmiotem importu i worków, których dotyczy opinia WCO, przesądzałaby kwestię taryfikacji. Jednocześnie NSA wskazał na bezzasadność stanowiska prezentowanego przez organy, jak i sąd pierwszej instancji, iż taryfikowany sprzęt na przestrzeni lat uległ znacznej modernizacji i że ta okoliczność nie stanowi zmiany charakteru towaru pozwalającą na taryfikację w sposób odmienny od tego co zostało uczynione w opinii WCO. Zestawienie opinii WCO z 1995 roku z uregulowaniami Taryfy celnej wskazuje, że mocowanie worków stomijnych nie pozostaje bez wpływu na klasyfikację taryfową. Ponadto NSA podkreślił, że dokonana przez sąd pierwszej instancji ocena prawidłowości ustaleń stanu faktycznego została oparta na załączonych do akt opiniach lekarzy, sporządzonych na zlecenie strony. W ocenie NSA opinie sporządzone na zlecenie strony nie mogą posiadać waloru dowodu z opinii biegłego, nawet jeśli zostały sporządzone przez osoby posiadające wiedzę fachową. Należy je traktować jedynie jako wyjaśnienia stanowiące poparcie stanowiska strony, choć z uwzględnieniem wiadomości specjalnych[23]. Tym samym NSA uznał, że w sprawie brak jest dowodu z opinii biegłego, o jakim mowa w art. 197 § 1 Ordynacji podatkowej, natomiast świadectwa rejestracji wydane przez MZiOS są dokumentami urzędowymi, o których mowa w art. 194 Ordynacji podatkowej, i potwierdzają, że importowany towar wpisany został do Rejestru Środków Farmaceutycznych i Materiałów Medycznych jako materiał medyczny. Odróżniając moc dowodową o charakterze formalnym (art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej) od mocy dowodowej o charakterze materialnym, NSA wskazał, że dokument urzędowy pod względem materialnym nie przesądza o wyniku postępowania w sprawie klasyfikacji taryfowej towaru.

[18] Dz. U. z 1997 r. Nr 11, poz. 62.

[19] Robocza nazwa; Światowej Organizacji Celnej – WCO.

[20] Dz. U. z 1978 r. Nr 11, poz. 43.

[21] Wyrok SN z 13 listopada 1996 r. sygn. akt III RN 28/96; wyrok NSA z 15 lutego 2005 r. sygn. akt GSK 1278/04.

[22] W rozpatrywanej sprawie w V Tomie Wyjaśnień do Taryfy Celnej – rozporządzenie Ministra Finansów z 24 sierpnia 1999 r.

[23] Wyrok SN z 12 kwietnia 2002 r. sygn. akt I CKN 92/00.

Odnosząc się do kserokopii dokumentu urzędowego NSA wyraził pogląd, że kserokopia dokumentu urzędowego tak długo korzysta z waloru wynikającego z domniemania autentyczności, jak długo nie będzie przeprowadzony skuteczny przeciwdowód obalający to domniemanie (sygn. akt I GSK 830/07).

W sprawie o sygn. akt I GSK 1209/07 pojawiło się zagadnienie dotyczące zasadności odwoływania się przez organy celne do decyzji klasyfikacyjnych Komitetu Systemu Zharmonizowanego (HSC). W ocenie organu celnego, dokonana przez importera klasyfikacja sprowadzonego z Wielkiej Brytanii soku z aloesu i zaliczenie go do kodu PCN 1302 19 98 1 była nieprawidłowa. Organy celne uznały, że zgodnie z wyjaśnieniami do pozycji 1302 Taryfy celnej „soki i ekstrakty roślinne objęte niniejszą pozycją są zazwyczaj surowcami do wytwarzania różnych produktów. Są one wyłączone z niniejszej pozycji, gdyż ze względu na dodatek innych substancji nabierają cech produktów spożywczych, leków itd." Według organów celnych na prawidłowość takiej klasyfikacji wskazują także decyzje numer 4 i 6 Komitetu Systemu Zharmonizowanego (HSC). Natomiast NSA wskazał, że pierwsza z wymienionych wyżej decyzji dotyczyła preparatu Aloe Vera w postaci płynu zawierającego 95% czystego, stabilizowanego żelu aloe vera oraz 5% soku cytrynowego. Z kolei decyzja numer 6 obejmowała żel do picia-czysty w postaci płynu (...), zawierający 99,7% czystego żelu aloe vera oraz małe ilości benzoesanu sodu, sorbinianu potasu i kwasu cytrynowego. Sprowadzony zaś towar nie zawierał w swym składzie ani soku cytrynowego, ani czystego żelu aloe vera. W tym stanie rzeczy NSA uznał, że opisane w decyzjach Komitetu Systemu Zharmonizowanego (HSC) produkty nie są analogiczne jak aloe vera, który był przedmiotem sporu w tej sprawie. Ponadto NSA podkreślił, że trafnie Sąd I instancji wskazał, iż decyzje HSC dotyczą towarów importowanych w stanie wprost nadającym się do sprzedaży detalicznej, co dodatkowo czyni niezasadnym ich stosowanie przy rozpatrywaniu omawianej sprawy.

3.2.5. *Pytania prawne w sprawach celnych*. W wyroku z dnia 21 stycznia 2008 r. sygn. akt I GSK 329/06 wydanym po odmowie podjęcia uchwały[24] i przejęciu sprawy do rozstrzygnięcia w składzie siedmiu sędziów wyrażono pogląd, że zwolnienia towaru nie można traktować jako zdarzenia powodującego wygaśnięcie upoważnienia udzielonego agencji celnej do działania w formie przedstawicielstwa bezpośredniego o charakterze stałym (art. 253 § 1 pkt 1 i art. 256 § 1 Kodeksu celnego). Na rozstrzygnięcie oczekuje natomiast zagadnienie: „Czy pojęcie należności celnej, która w chwili uiszczenia nie była prawnie należna (art. 246 § 2 ustawy z 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny[25], obejmuje przypadek spodziewanej preferencji wynikającej z wystawionego retrospektywnie świadectwa przewozowego EUR.1?" (sygn. akt I GSK 1053/07).

3.2.6. *Zgodność aktu wykonawczego z zakresu prawa celnego z Konstytucją*. W sprawie o sygn. akt I GSK 1210/07 NSA dokonał oceny zgodności § 29 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów

[24] Czy upoważnienie Agencji Celnej do działania w formie przedstawicielstwa bezpośredniego o charakterze stałym do podejmowania na rzecz strony (importera) czynności, o których mowa w art. 256 § 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny wymienionych w tym upoważnieniu, kończy się w momencie zwolnienia towaru, a zatem, czy decyzja organu celnego wydana na podstawie art. 65 § 4 pkt 2 lit. b/ i c/ Kodeksu celnego po dokonaniu kontroli zgłoszenia celnego, o jakiej mowa w art. 83 tego Kodeksu, podlega doręczeniu tej Agencji stosownie do art. 145 § 2 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 262 Kodeksu celnego?

[25] Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802.

z dnia 21 października 1997 r. w sprawie określenia reguł preferencyjnego pochodzenia towarów i sposobu jego dokumentowania[26], wydanego na podstawie art. 20 § 3 Kodeksu celnego, z upoważnieniem ustawy i z Konstytucją. Przepis ten stanowi, że jeżeli w terminie 4 miesięcy od wysłania ponownego wniosku organ kraju korzystającego nie udzieli odpowiedzi lub udzielona odpowiedź nie będzie spełniała warunku, o którym mowa w ust. 2, uznaje się, że towar objęty dokumentem nie spełnia warunków do stosowania preferencyjnych stawek celnych. Przepis ten dotyczy weryfikacji dokumentów i został usytuowany w rozdziale 4 rozporządzenia zawierającym przepisy dotyczące dokumentowania pochodzenia towarów. NSA rozważając, czy skutek braku odpowiedzi organu, o którym mowa w § 29 ust. 4 rozporządzenia mieści się w zakresie pojęcia dokumentowania pochodzenia towaru, o jakim mowa w upoważnieniu ustawowym uznał, że przepis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie. W ocenie NSA pozbawienie dokumentów pochodzenia towaru mocy dowodowej z tej tylko przyczyny, że w terminie określonym w § 29 ust. 4 rozporządzenia, liczonym od daty wysłania wniosku przez polski organ celny, organ kraju korzystającego nie nadesłał odpowiedzi, wykracza poza nawet szeroko rozumiane pojęcie dokumentowania pochodzenia towaru. Braku odpowiedzi organu państwa korzystającego nie może przesądzać o tym, że importer nie udokumentował pochodzenia towaru. ponieważ milczenia organu państwa mogło wynikać z różnych przyczyn. Nie można wykluczyć, że wniosek polskiego organu celnego w ogóle nie dotarł do adresata. Wprowadzenie więc regulacji co do skutku określonego w § 29 ust. 4 rozporządzenia z dnia 21 października 1997 r. pozostawało bez związku z wymienionym w upoważnieniu ustawowym dokumentowaniem pochodzenia towarów. W konsekwencji § 29 ust. 4 rozporządzenia z dnia 21 października 1997 r. w zakresie, w którym przewidywał skutek braku odpowiedzi organu państwa korzystającego w określonym terminie w postaci uznania, że towar objęty dokumentem nie spełniał warunków do stosowania preferencyjnych stawek celnych, wydany został, zdaniem NSA, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 20 § 3 Kodeksu celnego i dlatego w opisanym zakresie sprzeczny był z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

3.3. Zagadnienia dotyczące działalności orzeczniczej Wydziału II

3.3.1. *Ochrona własności przemysłowej*. Podstawowym aktem normatywnym z zakresu własności przemysłowej jest ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[27], która swym zakresem obejmuje wszystkie dziedziny tego prawa, z wyjątkiem zagadnień nieuczciwej konkurencji. Sprawy z zakresu własności przemysłowej należą zarówno do właściwości sądów administracyjnych, jak i sądownictwa powszechnego. Właściwość sądów administracyjnych obejmuje kontrolę działalności orzeczniczej Urzędu Patentowego, zarówno w postępowaniu zgłoszeniowym, które ukierunkowane jest na uzyskanie decyzji przyznającej określone prawo wyłączne, jakim jest patent, prawo ochronne i prawo z rejestracji, jak i w postępowaniu spornym, m.in. ukierunkowanym na eliminowanie z obrotu prawnego decyzji przyznającej określone prawo wyłączne, w szczególności z naruszeniem prawa. Natomiast kompetencja sądownictwa powszechnego oraz Sądu Najwyższego obej-

[26] Dz. U. Nr 134, poz. 886.
[27] Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

muje sprawy na tle naruszenia praw wyłącznych przyznanych odpowiednimi decyzjami Urzędu Patentowego.

Prawo własności przemysłowej rozróżnia i normuje: wynalazki, wzory użytkowe, wzory przemysłowe, znaki towarowe, oznaczenia geograficzne, topografia układów scalonych – w minionym roku te dwa ostatnie zagadnienia nie były przedmiotem rozstrzygnięć NSA.

3.3.2. *Wynalazki*. Wśród przedmiotów ochrony prawa własności przemysłowej wynalazki mają pierwszoplanowe znaczenie. Od kilku lat zauważono spadek wpływu skarg na decyzje Urzędu Patentowego w przedmiocie udzielenia patentu na wynalazek. Wynika on, zdaniem Izby, z faktu ratyfikowania przez Polskę w 2004 r. Konwencji o udzielaniu patentów europejskich[28]. W zdecydowanej większości przypadków nowe wynalazki, których ochrona rozciąga się na terytorium Polski, zgłaszana jest w trybie konwencji o udzielaniu patentów europejskich przed Europejskim Urzędem Patentowym, co pozwala zgłaszającemu na rozszerzenie granic terytorialnej ochrony wynalazku na wszystkie kraje będące sygnatariuszami ww. Konwencji, w tym także i Polskę.

W minionym roku NSA rozpoznał ogółem 9 spraw w tym przedmiocie, z czego 4 skargi kasacyjne. Na uwagę zasługują dwie sprawy rozpoznane w trybie skargi kasacyjnej od wyroków sądu pierwszej instancji[29], którymi uchylono decyzje Urzędu Patentowego, oddalające wnioski Grodziskich Zakładów Farmaceutycznych „Polfa" Spółki z o.o. w Grodzisku Mazowieckim, o unieważnienie patentu na wynalazek przeznaczony do zastosowań farmaceutycznych nowego sposobu wytwarzania znanej soli (sygn. akt II GSK 411/07 i II GSK 412/07).

Urząd Patentowy nie podzielił stanowiska wnioskodawców, zarzucających spornemu wynalazkowi niezupełność rozwiązania i jego nienależyte ujawnienie[30]. NSA wyrokami z dnia 12 marca 2008 r. oddalił skargi kasacyjne podzielając stanowisko sądu pierwszej instancji, że jedynie w przypadku zastrzeżenia patentowego 5, dotyczącego zastosowania jako rozpuszczalnika octanu etylu wykazano precyzyjnie powtarzalny sposób uzyskania pożądanego rezultatu. Zdaniem NSA, jako niezbędny warunek rejestracji patentu trzeba traktować takie określenie zastrzeżeń patentowych, aby stanowiły precyzyjną instrukcję wskazującą na konkretne środki techniczne, niezbędne do osiągnięcia założonego powtarzalnego rezultatu w dowolnych (nie zaś wyjątkowych) warunkach. Instrukcja procesu technicznego musi zatem obejmować nie tylko opis celu tego procesu, ale również opis przedmiotu działania technicznego, a także pełen opis czynności składających się na proces techniczny – ich rozkładu w czasie i warunków, w których powinny przebiegać, opis środków działania technicznego. Działanie techniczne musi mieć przy tym charakter pewny i powtarzalny. W rozpoznawanej sprawie wspomniane wymogi nie zostały spełnione.

Odnosząc się do zarzutu organu o naruszeniu przez sąd pierwszej instancji art. 2 i art. 87 Konstytucji poprzez powołanie się na praktykę i poglądy prawne wyrażone przez

[28] Dz. U. z 2004 r. Nr 79, poz. 737.

[29] Skargi: NOVARTIS AG w Bazylei, Szwajcaria oraz Richter Gedeon Vegyeszeti Gyar Rt. w Budapeszcie, Węgry

[30] Zdaniem wnioskodawców stanowiąca przedmiot zgłoszenia metoda nie definiowała środków technicznych, których zastosowanie umożliwiałoby realizację wynalazku w praktyce z powtarzalnym rezultatem, co stanowi naruszenie art. 10 ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości – Dz. U. z 1993 r. Nr 26, poz. 117 ze zm.

Urzędy Patentowe w Rumunii, Słowacji i Czechach, które – odmiennie niż Urzędy Patentowe w Bułgarii, w Słowenii i w Szwajcarii – stosują dalej idące ograniczenia, dotyczące konieczności dookreślania zastrzeżeń patentowych, tak aby były one zgodne z ujawnionym w opisie jedynym przykładem wykonania NSA nie podzielił tego zarzutu i stwierdził, że zabieg prawnoporównawczej wykładni nie może być utożsamiany ze związaniem sądu poglądami innych organów (autorów publikacji). O ile podstawą prawną orzeczenia nie może być akt nienależący do katalogu źródeł wskazanych w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, o tyle dopuszczalne, a nawet wręcz pożądane, jest stosowanie prawno-porównawczej wykładni przepisów, uwzględniającej stanowisko innych organów i ich uzasadnienie. Takie działanie sądu pozwala na szerszą ocenę rozpoznawanego zagadnienia i uzupełnia wykładnię językową, celowościową lub historyczną stosowanego przepisu.

3.3.3. *Wzory użytkowe*. W przedmiocie udzielenia prawa ochronnego na wzór użytkowy w minionym roku NSA rozpoznał tylko jedną skargę kasacyjną. W wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. akt II GSK 525/08 NSA oddalając skargę kasacyjną podzielił pogląd sądu pierwszej instancji i organu co do trafności decyzji unieważniającej prawo ochronne na wzór użytkowy „Zakrętka do butelek, a zwłaszcza do napojów alkoholowych". W ocenie tak organu, jak i sądów obu instancji, wzór ten nie spełniał wymogu ustawowego z art. 77 prawa wynalazczego, albowiem nie posiadał trwałej postaci.

3.3.4. *Wzory przemysłowe*. Wzorem przemysłowym, w myśl art. 102 ust. 1 p.w.p., jest nowa i posiadająca indywidualny charakter postać wytworu lub jego części, nadana mu w szczególności przez cechy linii, konturów, kształtów, kolorystykę, strukturę lub materiał wytworu oraz przez jego ornamentację. W świetle art. 104 ust. 1 p.w.p. wzór przemysłowy odznacza się indywidualnym charakterem, jeżeli ogólne wrażenie, jakie wywołuje na zorientowanym użytkowniku, różni się od ogólnego wrażenia wywołanego na nim przez wzór publicznie udostępniony przed datą, według której oznacza się pierwszeństwo. Zgodnie zaś z art. 104 ust. 2 p.w.p. przy ocenie indywidualnego charakteru wzoru przemysłowego bierze się pod uwagę zakres swobody twórczej przy opracowywaniu wzoru.

Liczba spraw, jakie z powyższej problematyki wpływają do sądów administracyjnych, jest stosunkowo niewielka. W minionym roku NSA rozpoznał 4 skargi kasacyjne. W wyroku z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt II GSK 232/08 NSA odniósł się do zarzutu skarżącego, że skoro wzór przemysłowy[31] nie miał cechy nowości, to tym samym nie było konieczne badanie indywidualnego charakteru tego wzoru. Zdaniem NSA wzór przemysłowy może być uznany za niespełniający wymagania nowości tylko wówczas, gdy różni się nieistotnymi szczegółami od wzoru wcześniejszego, a więc jeżeli nie ma indywidualnego charakteru. W takim przypadku nie jest możliwe dokonanie oceny nowości bez przeprowadzenia oceny indywidualnego charakteru tego wzoru. Badanie indywidualnego charakteru wzoru powinno być dokonane z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 104 ust. 1 i 2 p.w.p., czyli ogólnego wrażenia, jakie wywołuje na zorientowanym użytkowniku wzór przemysłowy w porównaniu z innym wzorem udostępnionym z datą wcześniejszą oraz zakresu swobody twórczej producenta wzoru przemysłowego.

[31] Chodziło o wzór przemysłowy obejmujący listwę przypodłogową.

3.3.5. *Znaki towarowe*.

3.3.5.1. Znaki towarowe stanowią najliczniejszą grupę spraw z zakresu własności przemysłowej, jakie wpływają do sądów administracyjnych – w minionym roku rozpoznano 28 skarg kasacyjnych. Dominowały skargi odnoszące się do wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy. W świetle uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GPS 1/08 datą stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy na podstawie art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p., o której mowa w art. 172 p.w.p., jest ostatni dzień pięcioletniego okresu liczonego od początkowej daty nieużywania znaku. Jednocześnie wyrażono pogląd, że decyzja stwierdzająca wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy ma charakter deklaratoryjny. Praktyczne znaczenie określenia daty stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy wyłania się przede wszystkim na tle kolizji zgłoszonego znaku towarowego ze znakiem towarowym zarejestrowanym, legitymującym się datą wcześniejszego zgłoszenia.

W odniesieniu do znaków towarowych zasadą jest, że znak towarowy nie może składać się z takich elementów jak przykładowo: rodzaj towaru, jego pochodzenie, jakość, ilość, wartość, przeznaczenie, sposób wytwarzania, składu, funkcji lub przydatności. W wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt II GSK 185/08, którego przedmiotem była ocena zdolności rejestracyjnej znaku towarowego słowno-graficznego „Spirytus Rektyfikowany" dla oznaczania alkoholi NSA stwierdził, że oznaczenie to nie ma zdolności odróżniającej (dystynktywnej). Z tych względów nie ma przeszkód dla rejestracji przeciwstawionego znaku towarowego słowno-graficznego „Spirytus Rektyfikowany", pod warunkiem że pozostałe elementy przeciwstawionego znaku, a w szczególności jego grafika będą na tyle różne, iż nie wprowadzą w błąd odbiorcy co do pochodzenia towarów oznaczanych przeciwstawionymi znakami.

W wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt II GSK 251/08 NSA odniósł się do zagadnienia próby rejestracji znaku towarowego przez przedsiębiorcę w celu wykorzystania renomy znaku innego przedsiębiorcy, mającego utrwaloną pozycję na rynku, którego towary cieszą się zasłużenie wysokim uznaniem konsumentów. Przedmiotem rozstrzygnięcia była próba rejestracji znaku towarowego „MIKLA" dla oznaczania słodyczy i pieczywa cukierniczego, co spotkało się ze sprzeciwem firmy Kraft Foods Schweiz Holding AG z siedzibą w Zurichu do renomowanego znaku „MILKA", którego stanowisko zostało uwzględnione w świetle.

3.3.5.2. W wyroku z dnia 29 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 267/08 rozstrzygnięto kwestię ustalenia daty ujawnienia wzorów sztućców przeciwstawionych spornemu wzorowi przemysłowemu pt. „Rękojeść sztućców", gdzie NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że przedłożone wydruki i katalogi na płycie CD, bez ich weryfikacji co do tego, kiedy i przez kogo zostały sporządzone, z uwagi na możliwości jakie stwarza informatyka, nie mogą same przez się prowadzić do ustalenia, iż objęte nimi wzory pochodzą sprzed daty zgłoszenia przedmiotowego wzoru przemysłowego i przed tą datą były publicznie udostępnione.

3.3.5.3. W wyroku z dnia 20 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 459/07 odniósł się do relacji art. 251 p.w.p. do przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[32]. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb

[32] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. To zagadnienie w odniesieniu do udostępniania informacji przez Urząd Patentowy o dokonanych zgłoszeniach reguluje art. 251 p.w.p., który w ust. 1 wyróżnia kilka kategorii podmiotów uprzywilejowanych, którym Urząd Patentowy udziela informacji o zgłoszeniu oraz udostępnia akta zgłoszenia w każdym stadium postępowania, natomiast ust. 2 p.w.p. stanowi, że Urząd Patentowy może udostępnić dokumenty zawarte w aktach zgłoszenia wyłącznie osobom mającym interes prawny. A zatem uprawnienia wymienionych w ust. 1 i ust. 2 kategorii osób są różne, tak co do ich zakresu, jak i co do czasu, w jakim można korzystać z tych uprawnień. Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, to na podstawie art. 251 ust. 2 p.w.p., omawiane uprawnienia osób, które legitymują się interesem prawnym, mogą być realizowane po upływie terminów zastrzeżonych dla nieujawniania informacji o zgłoszeniach. W przypadku postępowania o udzielenie praw ochronnych do wzoru użytkowego, termin zastrzeżony dla nieujawniania informacji o zgłoszeniu wynosi 18 miesięcy od daty pierwszeństwa do uzyskania wzoru użytkowego, tj. zasadniczo od daty zgłoszenia wzoru użytkowego w Urzędzie Patentowym. Przepis art. 44 ust. 1 w związku z art. 100 ust. 1 p.w.p. precyzuje natomiast, z jakimi konkretnie danymi może się zapoznać „osoba trzecia" od dnia ogłoszenia. Przepis ten stanowi konkretyzację art. 251 ust. 2 p.w.p. co do tego, które dokumenty zawarte w aktach zgłoszenia mogą być udostępnione. Należy przyjąć, że osoba trzecia musi się legitymować interesem prawnym. Z art. 43 ust. 2 p.w.p. wynika, że ujawnienie informacji następuje w trakcie trwania postępowania zgłoszeniowego. udostępniania przez Urząd Patentowy informacji o dokonanych zgłoszeniach, a w szczególności art. 251 p.w.p., który normuje tę problematykę.

Zdaniem NSA ani w art. 251 ust. 2, ani w przepisach 43–44 p.w.p. nie zostało określone, jaka jest data końcowa korzystania z wymienionych tam uprawnień. Datę tę można ustalić odwołując się do art. 251 ust. 1 p.w.p. Z użytego tam zwrotu „w każdym stadium postępowania" wynika, że końcem okresu, którego powołany przepis dotyczy, jest zakończenie postępowania. Wykładnia systemowa i logiczna prowadzi do wniosku, że taki sam jest zakres stosowania art. 251 ust. 2 p.w.p. Pojęcie „w każdym stadium postępowania" należy rozumieć w ten sposób, że art. 251 p.w.p. ma zastosowanie do dnia wydania decyzji przez Urząd Patentowy w postępowaniu zgłoszeniowym, natomiast w razie wystąpienia przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy − do dnia wydania decyzji w wyniku rozpatrzenia tego wniosku (art. 245 p.w.p.). W przypadku wniesienia sprzeciwu od decyzji prawomocnej (art. 246 p.w.p.), ograniczenia udostępniania dokumentów z akt zgłoszenia określone w art. 251 p.w.p. utrzymują się do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie sporne (art. 255^7 p.w.p.). Po zakończeniu postępowania zgłoszeniowego, łącznie z ewentualnym postępowaniem spornym, art. 251 p.w.p. nie będzie miał już zastosowania, a dostęp do akt postępowania będzie normowany ogólnymi przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stosownie do art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, od osoby korzystającej z prawa do informacji publicznej nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

3.3.6. *Sprawy z zakresu działalności gospodarczej*.

3.3.6.1. Sprzedaż napojów alkoholowych. W wyroku z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 219/08 NSA odniósł się do zagadnienia cofnięcia zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

alkoholizmowi[33], dalej ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i wyraził pogląd, że do cofnięcia zezwolenia nie jest wystarczające powołanie się na naruszenie „celu" udzielonego zezwolenia, ani też na naruszenie określonego w preambule ustawy „celu" tej ustawy, jakim jest „życie obywateli w trzeźwości" jako „niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu", lecz wykazanie naruszenia „określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych". Zdaniem NSA niedopuszczalne jest cofnięcie zezwolenia w oparciu o przepis art. 18 ust. 10 pkt 2 za samo spożywanie alkoholu na terenie sklepu skarżącego, jeśli organ nie wykazał, aby skarżący lub któraś z zatrudnionych przez niego osób (za które w równym stopniu ponosiłby odpowiedzialność) dopuściły się naruszenia określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych.

W wyroku z dnia 23 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 344/07 NSA odnosząc się do zagadnienia bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego w przypadku rezygnacji uprawnionego z zezwolenia na sprzedaż alkoholu po wydaniu decyzji o cofnięciu mu tego zezwolenia na skutek zdarzenia, które nastąpiło przed tą rezygnacją wskazał, że przyjęcie stanowiska o umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego w przypadku rezygnacji z zezwolenia po wydaniu decyzji o cofnięciu tegoż zezwolenia z przyczyn zawinionych pozwalałoby uniknąć uprawnionemu konsekwencji wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a w szczególności z przepisu art. 18 ust. 11 tej ustawy, a mianowicie zakazu ubiegania się o ponowne wydanie zezwolenia przedsiębiorcy, któremu cofnięto zezwolenie w okresie 3 lat od dnia wydania decyzji o jego cofnięciu.

Do zagadnienia właściwego rozumienia kwestii obowiązku uiszczania opłat za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych odniesiono się pośrednio w wyrokach z dnia 7 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 441/08, II GSK 442/08 oraz II GSK 443/08. NSA, rozważając zagadnienie zwolnienia pracodawcy od opłat na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[34] wskazał, że status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej przysługuje jedynie w odniesieniu do prowadzonego przez pracodawcę określonego zakładu, spełniającego warunki określone w ustawie i wskazanego w decyzji przez wojewodę (art. 28 ust. 1 pkt 2 i art. 30 ust. 1 ustawy). Na zwolnienie od opłat na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 wspomnianej ustawy można się zatem powoływać jedynie w stosunku do zakładu pracy chronionej, a nie w stosunku do wszystkich zakładów prowadzonych przez danego pracodawcę.

W wyroku z dnia 4 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GSK 477/07 NSA stwierdził, że art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy[35] nie jest podstawą prawną do wprowadzenia czasowego zakazu sprzedaży alkoholu w miejscach, w których jego obecność jest szczególnie niepożądana z uwagi na chęć przeciwdziałania alkoholizmowi oraz zapewnienia ładu i bezpieczeństwa publicznego, gdyż możliwość zastosowania takiego ograniczenia wynika z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

[33] Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.
[34] Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.
[35] Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.

3.3.6.2. Gry losowe i zakłady wzajemne. Przedmiotem wielu rozstrzygnięć było zagadnienie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Początkowo NSA wyrażał pogląd, że takie zezwolenie upoważnia do prowadzenia działalności jedynie w tych punktach, na które zostało udzielone i wskazany element decyzji nie może być zmieniany w trybie art. 155 k.p.a. W sprawach o sygn. akt II GSK 383/07, II GSK 384/07, II GSK 385/07, II GSK 441/07, II GSK 468/07 oraz II GSK 488/07 (wyroki z dnia 26 lutego 2008 r. – ze zdaniem odrębnym)[36]. W późniejszych orzeczeniach dało się zauważyć tendencję do szerszego akceptowania na gruncie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych[37], dalej ustawa o grach i zakładach wzajemnych, możliwości zmian udzielonego zezwolenia w oparciu o treść art. 155 k.p.a. W wyroku z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 233/08 odnosząc się do zagadnienia treści decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, wynikającego z ustawy o grach i zakładach wzajemnych NSA zawarł tezę, że „decyzja zawierająca zezwolenie na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych może być zmieniona w zakresie określającym miejsce prowadzenia gier w trybie art. 155 k.p.a.". We wskazanym orzeczeniu stwierdzono m.in., że zmiana lokalizacji punktu gier lub liczby tych punktów, określonych w zezwoleniu jest zmianą praw i obowiązków wynikających z zezwolenia i może nastąpić w ramach tego samego zezwolenia.

W sprawach o sygn. akt II GSK 371/07 oraz II GSK 407/07 (wyroki z dnia 26 lutego 2008 r. – ze zdaniem odrębnym) NSA wskazał, że jeżeli lokal, w którym znajduje się punkt przyjmowania zakładów wzajemnych spełnia kryteria z art. 30 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, to nie ma przeszkód prawnych, aby w tym samym lokalu nie znajdował się punkt gier na automatach o niskich wygranych. Według poglądu zaprezentowanego w omawianym wyroku brak jest w powołanej ustawie przepisu sprzeciwiającego się dokonywaniu, z uwzględnieniem omawianego wyżej stanowiska, zmian udzielonego przedsiębiorcy zezwolenia na podstawie art. 155 k.p.a.

3.3.6.3. Notariusze. W wyroku z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 277/07 NSA potwierdził prezentowane we wcześniejszym orzecznictwie stanowisko, że stwierdzenie przesłanki rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu notariusza, przewidzianej w art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[38], jak również wymogów z zakresu wiedzy i umiejętności 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 w drodze dodatkowego sprawdzenia, w formie zbliżonej do egzaminu.

3.3.6.4. Doradcy podatkowi. W wyroku z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II GSK 330/08 NSA odniósł się do kwestii zawieszania wykonywania zawodu doradcy podatkowego i stwierdził, że art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o doradztwie podatkowym[39] przewidują, że skutek w postaci zawieszenia wykonywania zawodu musi wiązać się z wyraźnym oświadczeniem woli, skierowanym w sposób oficjalny do określonego przepisami organu. Nie można natomiast takiego stanu rzeczy domniemywać.

[36] Por. np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 267/06.
[37] Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.
[38] Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158.
[39] Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 86 ze zm.

3.3.6.5. Biegli rewidenci. W wyroku z dnia 17 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 442/07 NSA stwierdził, że z art. 25 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie[40] jednoznacznie wynika, iż do zadań Krajowej Rady Biegłych Rewidentów należy rozpatrywanie odwołań od jej uchwał, nie precyzując, że chodzi w nim o uchwały inne niż stanowiące – w myśl art. 15 omawianego aktu prawnego – decyzje administracyjne. Ponadto użycie techniczno-prawnego terminu „odwołań" przemawia za tym, iż ustawodawcy chodziło właśnie o tego typu uchwały.

3.3.6.6. Pośrednicy w obrocie nieruchomościami. W wyroku z dnia 17 września 2008 r. sygn. akt II GSK 309/08[41] oraz w wyroku z dnia 21 października 2008 r. sygn. akt II GSK 430/08[42] NSA stwierdził, że postępowanie dyscyplinarne, na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[43] (dalej: u.g.n.), wszczyna się z urzędu, mimo że sygnałem do wszczęcia może być doniesienie osoby, która negatywnie ocenia działalność rzeczoznawcy lub pośrednika w swojej sprawie, natomiast osoba, która złożyła doniesienie o okolicznościach uzasadniających wszczęcie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej nie uzyskuje jednak z tego powodu przymiotu strony.

W wyroku z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt II GSK 90/08 NSA stwierdził, że forma powierzania wykonywania czynności zarządzania nieruchomościami osobie posiadającej licencję zarządcy nieruchomości nie została przez ustawodawcę ograniczona jedynie do umowy cywilnoprawnej, a w pełni dopuszczalne jest powierzanie wykonywania czynności zarządzania nieruchomościami w ramach umowy o pracę (stosunku pracy). Nie może bowiem zwalniać od odpowiedzialności zawodowej forma wykonywania czynności zarządzania, chyba że miałby zastosowanie w stosunku do pracownika art. 185 ust. 1b u.g.n.

3.3.6.7. Uprawnienia budowlane. W wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt II GSK 192/08 NSA stwierdził, że użyte w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[44] wyrażenie „znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem" oznacza, że chodzi o dorobek w danej specjalności, niezależnie od tego, czy został uzyskany przed czy po nabyciu uprawnień budowlanych. Natomiast w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt II GSK 189/08 NSA podkreślił, że brak w treści art. 15 ust. 3 Prawa budowlanego przymiotnika „budowlany" w odniesieniu do występującego w nim terminu „rzeczoznawca" jest wynikiem kontynuacji wypowiedzi zawartej w art. 15 ust. 2 tej ustawy. Stąd użycie skrótowego terminu „rzeczoznawca" nie zmienia faktu, że chodzi jednak w rzeczywistości także o „rzeczoznawcę budowlanego".

3.3.6.8. Sprzeciw ministra od wpisu na listę zawodów prawniczych. W uchwale z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GPS 4/08 przyjęto, że termin 30 dni do wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu, na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[45], jest terminem do doręczenia sprzeciwu okręgowej radzie adwokackiej lub zainteresowanemu. Zdaniem NSA decyzja o wyrażeniu sprzeciwu musi

[40] Dz. U. Nr 121, poz. 592 ze zm.
[41] Dotyczącym pośrednika w obrocie nieruchomościami.
[42] Dotyczącym rzeczoznawcy majątkowego.
[43] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
[44] Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.
[45] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.

zostać uzewnętrzniona przez jej doręczenie stronie, a brak doręczenia decyzji w ustawowym terminie wywołuje skutek prawny – wpis uważa się za dokonany.

Teza wskazanej uchwały znalazła odzwierciedlenie w wyrokach z dnia 21 października 2008 r. sygn. akt II GSK 800/08 oraz II GSK 518/08, jak również w wyroku z dnia 20 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 523/08, w której NSA zaakceptował ten pogląd na gruncie zbliżonej regulacji art. 31^1 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[46]. Do zagadnienia znaczenia ustawowego zwrotu „odbycia aplikacji adwokackiej" oraz charakteru prawnego zaświadczenia o ukończeniu aplikacji adwokackiej NSA odniósł się w wyroku z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt II GSK 395/07. NSA wskazał m. in., że ocena w zakresie zrealizowania ustawowej przesłanki „odbycia aplikacji adwokackiej" winna być dokonywana pod kątem realizacji programu aplikacji, uzyskania należytej wiedzy prawniczej, zdobycia umiejętności umożliwiających przystąpienie do egzaminu sprawdzającego stan przygotowania aplikanta do wykonywania zawodu zaufania publicznego, jakim bez wątpienia jest zawód adwokata. Oceniając sytuację osoby dopuszczonej do egzaminu adwokackiego przed upływem terminu wskazanego w art. 76 ust. 1 Prawa o adwokaturze, która zdała tenże egzamin, należy mieć na uwadze okoliczność, iż podejmowane przez nią czynności dokonywane są w zaufaniu do organów korporacyjnych uprawnionych do przeprowadzenia aplikacji adwokackiej, zaś samo postępowanie jest postępowaniem dotyczącym praw osoby ubiegającej się o wpis.

Problem dotyczący możliwości zaliczenia okresu praktyki zawodowej aplikanta odbytej po złożeniu egzaminu adwokackiego stał się także przedmiotem rozważań NSA w wyroku siedmiu sędziów NSA z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt II GSK 494/07, w którym wskazano, że art. 76 ust. 1 Prawa o adwokaturze nie odnosi się w ogóle do kwestii ustalenia początku i końca aplikacji, w szczególności dopuszczalności „doaplikowania" po zdaniu egzaminu adwokackiego. Rozstrzygnięcie tego problemu wymaga sięgnięcia do innych przepisów wyżej wymienionej ustawy, zwłaszcza art. 65 pkt 4, art. 68 ust. 1, art. 76 ust. 2 i art. 78. Ponadto NSA stwierdził, że Minister Sprawiedliwości ma prawo do badania, w ramach przyznanego mu w art. 69 ust. 2 Prawa o adwokaturze sprzeciwu od wpisu na listę adwokatów, tego wpisu z punktu widzenia wszystkich wymagań określonych w art. 65 tej ustawy.

W wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r. sygn. akt II GSK 594/08 NSA rozważając, czy pozostawanie w służbie w organach ścigania stanowi przesłankę uprawniającą właściwe organy do odmowy wpisu na listę adwokatów stwierdził, iż art. 4b ust. 1 pkt 1 Prawa o adwokaturze wprowadza jedynie zakaz jednoczesnego wykonywania zawodu adwokata z pozostawaniem w stosunku pracy, nie odnosi się natomiast do sytuacji obejmującej ubieganie się o nabycie prawa do wykonywania zawodu. Ponadto wskazał, że przepisy art. 68 ust. 4 w zw. z art. 65 pkt 1 Prawa o adwokaturze nie stanowią podstawy do nakładania na osoby pozostające w służbie w Policji obowiązku zwolnienia się ze służby przed uzyskaniem wpisu na listę adwokatów i traktowania zaniechania tej czynności jako elementu braku rękojmi wykonywania zawodu uzasadniającego odmowę dokonania wpisu na listę adwokatów.

3.3.6.9. Zagadnienia z zakresu ustawy o radcach prawnych i ustawy – Prawo o adwokaturze. Zgodnie z poglądem zaprezentowanym w wyroku z dnia 7 lutego 2008 r. sygn.

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

akt II GSK 354/07[47], organy samorządu radcowskiego nie mają uprawnień do sprawdzania poziomu umiejętności prawniczych w ramach ustalania przesłanki, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy o radcach prawnych. Z woli ustawodawcy osoba, która zdała egzamin prokuratorski miała być traktowana tak samo jak osoba po odbyciu aplikacji radcowskiej i zdaniu egzaminu radcowskiego. W stosunku do pierwszej z wymienionych wyżej osób bezpodstawne byłoby zatem przyjmowanie możliwości prowadzenia dodatkowego postępowania badającego profesjonalne przygotowanie do zawodu radcy prawnego oraz brak podstaw do przyjęcia, iż w stosunku do wskazanej osoby, dopuszczalne byłoby badanie jej dotychczasowej praktyki zawodowej.

W wyroku z dnia 11 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 417/07 oraz z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 227/08[48] NSA uznał, że na gruncie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych rękojmia należytego wykonywania zawodu w rozumieniu art. 65 pkt 1 Prawa o adwokaturze oraz art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy o radcach prawnych, dotyczy również wiedzy praktycznej koniecznej do wykonywania zawodu. Nie można zatem twierdzić, że organy samorządu nie są uprawnione do badania w ramach przesłanki rękojmi należytego wykonywania zawodu kwestii praktycznego kontaktu z wykonywaniem zawodu prawniczego.

3.3.7. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych. Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny.

3.3.7.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sprawy odnoszące się do ubezpieczeń społecznych rozstrzygano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[49] (dalej u.s.u.s.). Zgodnie z wypracowanym wcześniej poglądem uznawano, 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. 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 Zakładu. W sprawie o sygn. akt II GSK 382/07 wskazano, że „w myśl art. 66 ust. 1 u.s.u.s. to Zakładowi w zakresie prowadzonej działalności (o której mowa w art. 68–71) przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Pod pojęciem środków prawnych rozumieć przy tym należy prawne formy działania administracji. Powyższe oznacza, że to ZUS z racji tych uprawnień, m.in. do sprawowania funkcji orzeczniczej, jest funkcjonalnym organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a. Z chwilą wejścia

[47] Przedmiotem zaskarżenia była uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 19 października 2006 r., zapadła przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r. sygn. akt K 30/06.

[48] Zaskarżone uchwały zapadły po wejściu w życie odpowiednio – wyroku TK z dnia 19 kwietnia 2006 r. sygn. akt K 6/06 oraz wyroku TK z dnia 8 listopada 2006 r. sygn. akt K 30/06.

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

w życie nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[50] w art. 83 ust. 4 ustawy wprowadzono dodatkowe postanowienie, w myśl którego od decyzji w nim określonych przysługuje stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tym samym rozwiązany został problem trybu zaskarżania decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w postępowaniu administracyjnym.

W minionym roku rozpoznano wiele spraw w przedmiocie umorzenia zaległych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Decyzja w przedmiocie umorzenia składek na ubezpieczenie społeczne ma charakter uznaniowy. Kontrola takiej decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym ogranicza się do badania jej legalności. W przypadku norm uznaniowych kształtujących podstawę prawną zaskarżonej decyzji ZUS w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, sąd administracyjny w pierwszej kolejności zobowiązany jest do skontrolowania podstaw prawnych i faktycznych takiej decyzji, a w szczególności do oceny, czy organ administracyjny uwzględnił przy jej podjęciu przesłanki prawne i faktyczne sprawy podlegającej rozpatrzeniu. 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 ubezpieczenia społeczne[51]. 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 ww. rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki. 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

[50] W dniu 25 sierpnia 2005 r.
[51] Dz. U. Nr 141, poz. 1365.

sprawy okoliczności faktycznych, powinna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej decyzji.

W sprawie o sygn. akt II GSK 216/08 stwierdzono, że nieuzasadnione byłoby uzależnienie umorzenia należności z tytułu składek od faktu ich systematycznego opłacania. Okoliczność ta nie mieści się bowiem w hipotezie przepisu § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 31 lipca 2003 r. Jako przesłankę dla ubiegania się o umorzenie należności z tytułu składek powołany przepis wskazuje niemożność ich zapłaty podyktowaną pozbawieniem zobowiązanego i jego rodziny możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych, w sytuacji gdyby miało dojść do zapłaty omawianych należności. Akcentowanie systematycznego opłacania należności z tytułu składek, jako przesłanki dla ubiegania się o ich umorzenie, nie zasługuje na uwzględnienie z tego jeszcze względu, że wówczas podważana jest potrzeba istnienia powołanego wyżej przepisu. Skoro bowiem dany podmiot systematycznie opłacałby składki to bezprzedmiotowa byłaby procedura ich umarzania.

W sprawie o sygn. akt II GSK 451/07 rozważano zakres stosowania art. 28 ust. 3a u.s.u.s. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.u.s. należności z tytułu składek mogą być umarzane, a zgodnie z ust. 2 należności te mogą być umarzane tylko w przypadku całkowitej nieściągalności. Sytuacja majątkowa dłużnika nie ma żadnego znaczenia przy podejmowaniu decyzji o umorzeniu na podstawie art. 28 ust. 1–3 u.s.u.s. Art. 28 ust. 3a u.s.u.s. ustanawia wyjątek od tej reguły i przewiduje możliwość umorzenia należności z tytułu składek pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. Wyjątek ten jest ustawowo ograniczony do jednej tylko kategorii zadłużenia, tj. należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek. Chodzi o składki na ubezpieczenie społeczne małych przedsiębiorców, którzy sami płacą składki za swoje ubezpieczenie i są jednocześnie płatnikami i ubezpieczonymi. To właśnie należności tej grupy dłużników mogą być umarzane mimo braku całkowitej nieściągalności, z uwagi na ważny interes osoby zobowiązanej, czyli z uwagi na konieczność ochrony małych i słabych ekonomicznie podmiotów gospodarczych. Rozporządzenie wykonawcze z dnia 31 lipca 2003 r. już w § 1 precyzuje, że określa szczegółowe zasady umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami tych składek. W § 2 rozporządzenie definiuje na swój użytek pojęcie „należności z tytułu składek", jako należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami. To właśnie te należności Zakład może umorzyć, jeżeli zobowiązany wykaże, że ich opłacenie pociągnęłoby zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny. Przy powołanym brzmieniu przepisów prawa nie ma żadnej wątpliwości, że w oparciu o te przepisy, pomimo braku całkowitej nieściągalności, mogą być umarzane tylko składki ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami.

W sprawie o sygn. akt II GSK 322/08 odniesiono się do kwestii dopuszczalności umarzania samych odsetek z tytułu spóźnionego opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne pracownika, bowiem zgodnie z art. 28 ust. 1–3a u.s.u.s. dopuszczono możliwość umarzania w całości lub w części przez ZUS należności z tytułu składek, jeżeli zachodzi ich całkowita nieściągalność, natomiast w odniesieniu do ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek – przesłankę całkowitej nieściągalności zastąpiono istnieniem ich ważnego interesu przemawiającego za koniecznością umorzenia należności. W obu sytuacjach umorzenie składek powoduje także umorzenie pozostałych rodzajów należności.

Przedmiotem sporu w sprawie o sygn. akt II GSK 447/08 była wykładnia art. 24 ust. 4 u.s.u.s., w myśl którego należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5–5d. Nowe brzmienie przepisu zostało mu nadane przepisem art. 1 pkt 9 lit. a/ ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. zmieniającej ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych z dniem 1 stycznia 2003 r. Wydłużeniu uległ okres przedawnienia składek z 5 do 10 lat, a nowelizacja ta weszła w życie w trakcie biegu terminu przedawnienia należności z tytułu składek skarżącego. Zdaniem NSA ustawodawca może dowolnie regulować kwestię przedawnienia roszczeń, w tym wydłużać terminy przedawnienia. Nie wpływa to na wysokość zobowiązania, bowiem zobowiązanie dłużnika jest w stałej wysokości. Nie istnieje natomiast żadne „prawo do przedawniania", które jako prawo nabyte dłużnika podlegałoby ochronie. W związku z powyższym skoro w trakcie biegu terminu przedawnienia następuje jego wydłużenie przez ustawodawcę, należy stosować nowe przepisy, to jest nowy termin przedawnienia.

3.3.7.2. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe. Do zagadnienia retroaktywności przepisów intertemporalnych odniesiono się w sprawie o sygn. akt II GSK 21/07, przy rozstrzyganiu której NSA wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego wskazując na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją 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[52], dalej: ustawa o ofercie publicznej. Przepis ten przewidywał bezpośrednie stosowanie nowego prawa do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, a tym samym także do zaistniałych zdarzeń. Podmiot został ukarany za nienależyte wykonanie obowiązku przekazywania informacji na podstawie przepisów nowej ustawy. Natomiast w momencie zdarzenia i wszczęcia postępowania obowiązujące wówczas przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi[53], która określając zakres informacji raportu przewidywała mniej uciążliwą sankcję za nienależyte wykonanie obowiązku w zakresie obciążeń informacyjnych. Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu tego zagadnienia orzekł[54], że art. 128 ust. 1 ustawy o ofercie publicznej w zakresie, w jakim stanowi podstawę do zastosowania art. 96 ust. 1 pkt 2 tej ustawy do stanów faktycznych zaszłych w czasie obowiązywania ustawy − Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Art. 128 ust. 1 ustawy o ofercie publicznej wiązał skutki prawne z faktami zaszłymi przed wejściem w życie tej ustawy. Zdaniem TK swobodę ustawodawcy kształtującego reguły intertemporalne ogranicza rygorystyczny, choć nie absolutny zakaz retroakcji. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne w celu realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa, a na tle badanej regulacji nie sposób wskazać okoliczności, które usprawiedliwiałyby odstępstwo od zasady *lex retro non agit*.

[52] Dz. U. Nr 184, poz. 1539 ze zm.
[53] Dz. U. z 2005 r. Nr 111, poz. 937 ze zm.
[54] Wyrokiem z dnia 10 grudnia 2007 r. sygn. akt P 43/07.

W sprawie o sygn. akt II GSK 343/09 rozważano zagadnienia związane z wykładnią poszczególnych jednostek redakcyjnych art. 144 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[55], regulującego problematykę ustanowienia przez Komisję Nadzoru Finansowego kuratora nadzorującego wykonanie programu naprawczego przez bank. Zdaniem NSA z art. 144 ust. 1, 6 i 9 Prawa bankowego wynika, że Komisja Nadzoru Bankowego podejmuje decyzję o ustanowieniu kuratora nadzorującego wykonywanie programu naprawczego przez bank, wyznacza osobę kuratora, którym może być osoba fizyczna lub osoba prawna, ale także może odwołać kuratora (osobę kuratora) w przypadku jego rezygnacji, niewłaściwego wykonywania funkcji lub też z innych względów uniemożliwiających wykonywanie funkcji, co oznacza, że na podstawie tych przepisów Komisja miała kompetencję nie tylko do wyznaczenia określonej osoby na kuratora, ale także do dokonywania zmian polegających na odwołaniu kuratora i wyznaczeniu do pełnienia funkcji kuratora innej osoby. Regulacja w tym zakresie ma charakter pełny i zarazem szczególny w tym znaczeniu, że odwołanie osoby kuratora i wyznaczenie innej osoby do pełnienia funkcji kuratora nie jest zmienianiem czy uchylaniem decyzji ostatecznej w trybie określonym w k.p.a., ponieważ odwołanie dotychczasowego kuratora i wyznaczenie innej osoby do pełnienia funkcji kuratora stanowi nową sprawę, którą Komisja załatwia na podstawie art. 144 Prawa bankowego".

3.3.7.3. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych. W sprawie o sygn. akt II GSK 209/08 odniesiono się do zagadnienia następstwa prawnego zezwolenia na prowadzenie apteki, o jakim mowa w art. 99 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[56], udzielonego osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą w ramach spółki cywilnej. NSA rozważał, czy w sytuacji, w której spółka ta została przekształcona w spółkę osobową prawa handlowego, spółka przekształcona pozostaje podmiotem tego zezwolenia na podstawie art. 553 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[57]. Powyższe zagadnienie zostało przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA. W uchwale z dnia 14 stycznia 2009 r. sygn. akt II GPS 6/08 NSA stwierdził, że spółka komandytowa powstała w wyniku przekształcenia spółki cywilnej, której wspólnicy prowadzili działalność gospodarczą na podstawie udzielonego im zezwolenia na prowadzenie apteki, zgodnie z art. 99 ust. 4 Prawa farmaceutycznego, pozostaje, w rozumieniu art. 553 § 2 k.s.h., podmiotem tego zezwolenia. Tym samym NSA zaaprobował pogląd, że zgodnie z art. 551 § 3 w związku z art. 551 § 2 k.s.h. do przekształcenia spółki cywilnej w spółkę handlową inną niż spółka jawna stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przekształcenia spółki jawnej w inną spółkę handlową z tym, że do skutków przekształcenia stosuje się art. 26 § 5 k.s.h. W myśl zaś tego ostatniego przepisu (zdanie drugie) spółce powstałej w wyniku przekształcenia spółki cywilnej w spółkę handlową przysługują wszystkie prawa i obowiązki stanowiące majątek wspólny wspólników. W świetle tej regulacji następuje zatem sukcesja uniwersalna wspólnych praw i obowiązków (majątku spółki cywilnej) na spółkę handlową (w niniejszej sprawie spółkę komandytową). Nie zachodzi tu zasada kontynuacji właściwa dla przekształceń w obrębie spółek handlowych, skoro w miejsce kilku wspólników jako współuprawnionych wchodzi jeden podmiot – spółka. Z uwagi jed-

[55] Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.
[56] Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271.
[57] Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

nak na istnienie w spółce cywilnej wspólności praw i obowiązków wynikających z różnicy tytułów prawnych (źródeł) ustawodawca w art. 553 § 1 i 2 k.s.h. przyjął formułę ciągłości podmiotowej przekształcanej spółki cywilnej i przekształconej spółki handlowej, co przy ich właściwej modyfikacji pozwala na szerokie ujęcie sukcesji wynikającej z przekształcenia spółki cywilnej w spółkę osobową prawa handlowego, dając możliwość zachowania pełnej kontynuacji działalności w tak zmienionej formie.

3.3.7.4. Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny. W sprawie o sygn. akt II GSK 199/08 NSA odniósł się do reklamy produktów leczniczych i wyjaśnił, że ponieważ Prawo farmaceutyczne zawiera legalną definicję pojęcia reklamy produktów leczniczych brak jest uzasadnienia do odwoływanie się w tym zakresie do innych źródeł dotyczących wyjaśnienia tego pojęcia. Z treści przepisu art. 52 ust. 1 Prawa farmaceutycznego wynika, że reklamą produktu leczniczego jest działalność polegająca na informowaniu i zachęcaniu do stosowania produktu leczniczego mająca na celu zwiększenie liczby przepisywanych recept, dostarczania, sprzedaży lub konsumpcji produktów leczniczych. Natomiast stosownie do treści art. 52 ust. 3 pkt 3 (w brzmieniu obowiązującym w dacie kontroli i w dacie wydawania decyzji administracyjnych) za reklamę produktów leczniczych nie uważało się ogłoszeń o charakterze informacyjnym, pod warunkiem że nie zawierają treści o charakterze reklamowym. Przepis art. 57 ust. 1 pkt 1 i 3 przewidywał zaś i nadal przewiduje bezwzględny zakaz kierowania do publicznej wiadomości reklamy dotyczącej produktów leczniczych wydawanych wyłącznie na podstawie recepty oraz umieszczonych na wykazach leków refundowanych. Dla uznania określonej działalności za reklamę produktu leczniczego konieczne jest, aby informacja była połączona z zachętą do stosowania tego produktu leczniczego. Opis produktu leczniczego z jednoczesną informacją o możliwości jego uzyskania w konkretnej aptece po przedstawieniu recepty wystawionej na konkretny produkt leczniczy wymieniony w folderze, w którym dodatkowo znajduje się oświadczenie woli apteki o dopłatach pieniężnych dla osób realizujących recepty na wskazane w folderze produkty lecznicze, należy uznać za działalność wyczerpującą przesłanki określone w art. 52 ust. 1 ustawy. Zdaniem NSA, jeżeli w określonym tekście nad elementami informacyjnymi przeważa zachęta do nabycia towaru, zwiększenia jego konsumpcji, to niewątpliwie mamy wówczas do czynienia z reklamą, o której mowa w art. 52 ust. 1 Prawa farmaceutycznego.

W sprawie o sygn. akt II GSK 515/08 rozpatrywano kwestię związaną ze stosunkiem prawa wspólnotowego do prawa wewnętrznego. Zdaniem NSA rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2032/2003 z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie drugiej fazy 10-letniego programu pracy określonego w art. 16 ust. 2 dyrektywy 98/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej wprowadzania do obrotu produktów biobójczych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) Nr 1896/2000[58], co wynika z art. 15, jest wiążące w całości i bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Zdarzenie, jakim było wyeliminowanie z obrotu towarowego z dniem 1 września 2006 r. produktów, zawierających m.in. kwas siarkowy, stosownie do art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, miało miejsce już po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Obligowało to organy administracji publicznej, a także i obywateli,

[58] Dz.Urz. UE L 03.307.1; Dz.Urz. UE-sp.03–41–92.

do przestrzegania prawa wspólnotowego, którym jest omawiane rozporządzenie. Art. 4 ust. 2 powołanego rozporządzenia nie pozostawiał najmniejszej wątpliwości co do tego, że z dniem 1 września 2006 r. winny być uchylone istniejące pozwolenia lub rejestry dla produktów biobójczych zawierających substancje czynne wymienione w załączniku III i załączniku VII i nie jest dopuszczalne, aby po tej dacie wspomniane produkty były wprowadzane do obrotu na terytorium Państw Członkowskich. Należy mieć na uwadze, że przepisy prawa europejskiego, w tym także omawiane rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2032/2003 z dnia 4 listopada 2003 r., mają, co do zasady, charakter przepisów prawa materialnego, nakładając tym samym na Państwa Członkowskie obowiązek ich stosowania, m.in. przy zastosowaniu krajowych procedur administracyjnych. Krajowe przepisy procesowe nie mogą więc zasadniczo blokować stosowania prawa europejskiego na terytorium Państwa Członkowskiego.

3.3.8. *Sprawy z zakresu telemediów*. Sprawy dotyczące telemediów rozstrzygano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[59]. Obowiązujące prawo telekomunikacyjne implementowało do polskiego porządku prawnego dyrektywy Unii Europejskiej w zakresie łączności elektronicznej. Kolejna nowelizacja ustawy z 29 grudnia 2005 r. miała na celu pełniejsze dostosowanie przepisów prawa telekomunikacyjnego do Dyrektyw pakietu telekomunikacyjnego, a w szczególności do dyrektywy 2002/19/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie), dyrektywy nr 2002/20/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach), dyrektywy 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) i wreszcie dyrektywy 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej).

W sprawie o sygn. akt II GSK 331/08 NSA skierował do ETS pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa wspólnotowego – czy prawo wspólnotowe zezwala Państwom Członkowskim na wprowadzenie zakazu adresowanego do wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi telekomunikacyjne, uzależniania zawarcia umowy o świadczenie usług od zakupu innej usługi (sprzedaż łączona), w szczególności, czy tego rodzaju środek nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów Dyrektyw pakietu telekomunikacyjnego oraz w przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pytanie, czy w świetle prawa wspólnotowego krajowy organ regulacyjny jest właściwy do kontroli przestrzegania zakazu określonego w art. 57 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego. NSA rozpoznawał skargę kasacyjną Telekomunikacji Polskiej S.A. od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę na decyzję Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej nakazującej spółce usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na uzależnieniu zawarcia umowy o świadczenie usług szerokopasmowego dostępu do Internetu „neostrada tp" od świadczenia usługi telefonicznej. Kontrolowana decyzja została wydana na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, w myśl którego dostawca usług nie może uzależniać zawarcia umo-

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

wy o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, w tym o zapewnienie przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej od zawarcia przez użytkownika końcowego umowy o świadczenie innych usług lub nabycia urządzenia u określonego dostawcy. NSA powziął wątpliwość, czy będący podstawą decyzji przepis stanowi istotne rozszerzenie mechanizmów interwencyjnych w sektorze telekomunikacji, wykraczające poza środki przewidziane w prawie wspólnotowym. Zdaniem NSA wprowadzenie zakazu uzależnienia korzystania z usługi telekomunikacyjnej od zawarcia umowy o świadczenie innych usług może w praktyce uniemożliwić realizację dalekosiężnego celu harmonizacji w sektorze telekomunikacyjnym, jakim jest całkowita liberalizacja usług telekomunikacyjnych.

W sprawie o sygn. akt II GSK 409/07 NSA dokonał wykładni art. 1 ust. 4 rozporządzenia WE nr 2887/2000 z dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie uwolnionego dostępu do pętli lokalnej. NSA przesądził, że wynikający z art. 87b ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego obowiązek ciążący na operatorze zajmującym znaczącą pozycję rynkową obejmuje, w przypadku operatora świadczącego abonentom usługi szerokopasmowej transmisji danych, również udostępnienie urządzenia dostępu szerokopasmowego, czyli urządzenia dostępu do strumienia bitowego (*bitstream access*). Dostęp do strumienia bitowego jest elementem dostępu do lokalnej sieci abonenckiej. Zdaniem NSA taka wykładnia przepisu prawa krajowego pozostaje w zgodzie z art. 1 ust. 4 rozporządzenia WE nr 2887/2000. Jakkolwiek konieczność zaoferowania innym operatorom dostępu do strumienia bitowego osłabia pozycję rynkową TP S.A. (skarżącej) względem innych operatorów, to taki w istocie cel został określony w pkt 14 preambuły przywołanego rozporządzenia, w którym mowa jest o konieczności konkurencyjnego dostarczania niedrogiej infrastruktury komunikacyjnej i szerokiego zakresu usług dla wszystkich przedsiębiorców i obywateli we Wspólnocie.

W sprawie o sygn. akt II GSK 460/07 NSA wyraził pogląd, że Prawo telekomunikacyjne nie przewiduje wydania przez organ administracji (prezesa UKE) decyzji w sprawie określenia wysokości opłat telekomunikacyjnych, jakie poszczególni przedsiębiorcy telekomunikacyjni obowiązani są uiszczać, natomiast z uregulowań preambuły dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej nie wynika nakaz regulowania decyzją administracyjną pobierania opłat.

W sprawie o sygn. akt II GSK 294/08 NSA wywiódł, że wydane na podstawie art. 201 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego zalecenia pokontrolne nie należą do katalogu przedmiotów zaskarżenia, mieszczących się w zakresie właściwości rzeczowej sądu administracyjnego. Przez wydanie zaleceń pokontrolnych dochodzi jedynie do stwierdzenia, że podmiot kontrolowany nie wypełnia odnoszących się do niego obowiązków wynikających z ustawy lub wydanej decyzji, a konsekwencją tego stwierdzenia jest wezwanie kontrolowanego do usunięcia nieprawidłowości lub udzielenia wyjaśnień. Zalecenia pokontrolne samodzielnie nie nakładają na kontrolowany podmiot obowiązków, nie kreują uprawnień, określają jedynie uchybienia, jakich kontrolowany podmiot dopuścił się.

3.3.9. *Kary pieniężne za naruszenie przepisów o transporcie drogowym, zajęcie pasa drogowego oraz pozostałe zagadnienia związane z transportem drogowym i przewozami*. Sprawy objęte symbolami 6033 (zajęcie pasa drogowego), 6035 (opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym), 6037 (transport drogowy i przewozy) i 6038 (inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603) od 1 stycznia 2008 r., zgodnie z Za-

rządzeniem Prezesa NSA z dnia 4 grudnia 2007 r., nr 17, do Wydziału II Izby Gospodarczej NSA. W minionym roku rozpoznano 321 sprawy. Podobnie jak w latach poprzednich dominowały sprawy, których przedmiotem było nakładanie kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. – o transporcie drogowym[60]. W tej kategorii spraw na uwagę zasługują sprawy dotyczące problematyki w kwestii uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych

W wyrokach o sygn. akt. II GSK 26/08, II GSK 33/08, II GSK 134/08 NSA przesądził, że jedynym dowodem uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych jest prawidłowo wypełniona przed rozpoczęciem przejazdu karta opłaty, oraz że wypełnienie karty opłaty drogowej wadliwie na tyle, że zachodzi możliwość jej ponownego użycia, pozwala na przyjęcie, iż transport wykonywany jest bez uiszczenia opłaty. Z kolei w wyroku o sygn. akt II GSK 61/08 NSA stwierdził, że nie może stanowić dowodu wniesienia opłaty za przejazd po drogach krajowych zakupiona karta drogowa, jeżeli po jej wypełnieniu przez wyznaczoną do tego jednostkę, podmiot nieuprawniony dokonuje w niej poprawek, zmieniając dokonane wpisy lub dokonując skreśleń, pozbawiając tym samym kartę waloru dokumentu, o którym mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych[61].

W kwestii wykonywania transportu drogowego na potrzeby własne w sprawie o sygn. akt II GSK 54/08 NSA odniósł się do kwestii rozumienia pojęcia „pracownika", które użyte zostało w art. 4 pkt 4 lit. a/ ustawy o transporcie drogowym. Zdaniem NSA wykładnia gramatyczna zmierzająca do ustalenia tzw. definicji legalnej tego pojęcia nakazuje odwołanie się do art. 2 Kodeksu pracy, według którego pracownikiem jest osoba zatrudniona w oparciu o umowę o pracę, a zatem każda inna forma zatrudnienia jest niezgodna z wymogiem ustalonym art. 4 pkt 4 lit. a/ ustawy o transporcie drogowym. Takie samo stanowisko zajął NSA w wyrokach o sygn. akt II GSK 11/08 i 12/08.

W kwestii urządzeń rejestrujących montowanych w pojazdach na uwagę zasługuje sprawa o sygn. akt. II GSK 31/08, w której główną problematyką było stosowanie przez organy Inspekcji Transportu Drogowego wadliwie przetłumaczonego na język polski w art. 4 pkt 3 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego[62]. NSA wskazał, że w polskiej wersji językowej w ww. przepisie rozporządzenia użyto zwrotu: „…których droga przebiegu przekracza 50 km", podczas gdy w prawidłowo brzmiącej angielskojęzycznej wersji rozporządzenia użyto zwrotu: „…których droga przebiegu nie przekracza 50 km". NSA powołując się na orzecznictwo ETS wskazał, że pewność prawa wymaga, aby przepisy wspólnotowe umożliwiały zainteresowanym osobom dokładnie zapoznania się z zakresem obowiązków, które na nie nakładają, co jest zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację rzeczonych przepisów w języku urzędowym adresata. Stwierdził także, że stanowisko uznające możliwości powołania się na akt, który nie został prawidłowo opublikowany w imię zasady skuteczności, oznacza obciążenie jednostek w zainteresowanym państwie członkowskim negatywnymi skutkami niewykonania obowiązku, który

[60] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.
[61] Dz. U. z 2001 r. Nr 150, poz. 1684 ze zm.
[62] Dz. Urz. L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 1–7.

spoczywał na wspólnotowej administracji, jakim było udostępnienie w dniu przystąpienia całego dorobku wspólnotowego we wszystkich językach urzędowych Unii. Podobny pogląd zaprezentował NSA w orzeczeniach o sygn. akt II GSK 75/08 i II GSK 452/08.

W sprawie o sygn. akt II GSK 172/08 dotyczącej poddawania tachografu kontroli okresowej lub badaniu, pomimo braku konieczności jego używania. NSA stwierdził, że przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia (EWG) Nr 3821/85 z dnia 21 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym[63] i rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 11 lutego 2005 r. w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie instalacji lub napraw oraz sprawdzania urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym – tachografów samochodowych[64] wskazują na obowiązek kontroli okresowych urządzeń zamontowanych w pojazdach. Także art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[65] wskazuje na konieczność utrzymywania urządzeń i wyposażenia pojazdu w należytym stanie. Skoro jednak w skontrolowanym pojeździe nie musiało być instalowane i używane urządzenie rejestrujące (tachograf) – z uwagi na wyłączenie tego obowiązku na podstawie art. 4 pkt 2 rozporządzenia rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego[66] w zw. z art. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 – to jednoczesne nałożenie na niego obowiązku kontrolowania stanu urządzenia faktycznie zamontowanego jest pozbawione celu i logiki, zaś taki stan faktyczny sprawy nie pozwalał na zastosowanie art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w zw. z lp. 11.1 pkt 1 lit. d/ załącznika do tej ustawy.

W kwestii licencji i zezwoleń na wykonywanie transportu drogowego, w sprawach o sygn. akt. II GSK 27/08 i II GSK 98/08 NSA przesądził, że brak aktualizacji danych zawartych w licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką dotyczących nowego pojazdu samochodowego (tj. numeru rejestracyjnego pojazdu), którym dysponuje w momencie kontroli przedsiębiorca, nie oznacza braku licencji. Pojęcie „brak wymaganej licencji" oznacza rzeczywisty brak tej licencji, a nie jej wadliwość w postaci braku jej aktualizacji, jeśli nie utraciła ona ważności na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, czy też nie została cofnięta na podstawie art. 15 tej ustawy. Gdy licencja obejmuje inny pojazd niż faktycznie użytkowany przez przewoźnika w chwili dokonywania kontroli, to sytuację tę można określić jako wykonywanie działalności gospodarczej niezgodnie z warunkami licencji, gdyż dane figurujące licencji są niezgodne ze stanem rzeczywistym.

W sprawie o sygn. akt II GSK 188/08 NSA zajmował się zagadnieniem przedwcześnie złożonego wniosku o przedłużenie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. NSA stwierdził, że w ustawie o transporcie drogowym ustawodawca nie wprowadził terminów materialnoprawnych do złożenia wniosku o przedłużenie zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy. Brak jednak takiej regulacji nie oznacza, że wniosek o przedłużenie okresu zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób można złożyć w każdym czasie. Zdaniem NSA wniosek taki wszczyna nowe po-

[63] Dz. Urz. L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 8–21.
[64] Dz. U. Nr 33, poz. 295.
[65] Dz. U. Nr 98, poz. 602.
[66] Dz. Urz. L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 1–7.

stępowanie, w toku którego właściwy organ zobligowany jest nie tylko do zbadania istnienia przesłanek pozytywnych uprawniających do pozytywnego rozpoznania żądania przedsiębiorcy, ale nade wszystko ustalenia, czy w sprawie nie zachodzi negatywna przesłanka, skutkująca odmową przedłużenia okresu zezwolenia. Obowiązkiem organu wynikającym z art. 21 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym jest ustalenie, czy nie doszło do naruszenia lub zmiany warunków, na jakich zezwolenie zostało wydane oraz określonych w zezwoleniu, czy przedsiębiorca nie zaniechał, na skutek okoliczności zależnych od niego, przewozów regularnych, co najmniej przez 3 miesiące, jak i czy nie odstąpił zezwolenia osobie trzeciej. Te ustalenia i ich ocena powinny obejmować okres objęty zezwoleniem, o przedłużenie którego przedsiębiorca się ubiega. NSA stwierdził, że wniosek o przedłużenie zezwolenia musi być złożony w takim terminie, który pozwalając na zachowanie ciągłości prowadzenia działalności transportowej – umożliwi organowi rozważenie wszystkich okoliczności z tym związanych, w tym polegających na ocenie działalności prowadzonej w ramach dotychczasowego zezwolenia.

Rozpoznając sprawę o sygn. II GSK 84/08 w przedmiocie licencji na wykonywanie transportu drogowego ujawniono rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącą zagadnienia, czy licencję udzieloną jednemu ze wspólników spółki cywilnej należy traktować jako licencję udzieloną spółce. Zagadnienie to zostało przedstawione do rozstrzygnięcia poszerzonemu składowi NSA. Uchwałą z dnia 15 października 2008 r. sygn. II GPS 5/08 przesądził, że w spółce cywilnej, w której tylko jeden ze wspólników posiada licencję na wykonywanie transportu drogowego, świadczenie tych usług przez inną osobę niż licencjobiorca oznacza przeniesienie uprawnień wynikających z licencji na osobę trzecią z naruszeniem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. W odniesieniu do powyższej uchwały wskazać należy także na wyrok o sygn. akt II GSK 103/08, w którym NSA stwierdził, że zważywszy na osobisty i nieprzenaszalny charakter uprawnień wynikających z omawianej licencji, uprawniony z niej wspólnik spółki cywilnej, w ramach przepisu art. 861 § 1 k.c., nie może w charakterze aportu wnieść licencji do spółki cywilnej. Natomiast wspólnik spółki cywilnej posiadający licencję może świadczyć objęte licencją usługi na rzecz spółki cywilnej. Przedsiębiorca posiadający licencję nie musi osobiście wykonywać przewozu, może posłużyć się pracownikiem ale zatrudnionym przez tegoż przedsiębiorcę, czyli tego, który posiada licencję. Może posłużyć się także inną osobą, niezatrudnioną przez tegoż przedsiębiorcę, lecz wykonującą osobiście przewozy na rzecz wspomnianego przedsiębiorcy.

W kategorii spraw z zakresu transportu drogowego i przewozów były także sprawy dotyczące kwestii proceduralnych. Przedmiotem sprawy o sygn. akt. II GSK 183/08 była właściwość rzeczowa organów celnych do wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej przewidzianej w ustawie o transporcie drogowym. NSA stwierdził, że nie ma przeszkód do dokonywania kontroli drogowej przez każdy organ celny, co wynika z przepisów ustawy o transporcie drogowym. Jednakże, jeżeli taką kontrolę, która ma w pewnej mierze charakter czynności operacyjnej, przeprowadzi organ, który w swojej strukturze jest organem odwoławczym, materiały do wydania na jej podstawie ewentualnej decyzji administracyjnej powinien przekazać, według właściwości, organowi pierwszej instancji.

W sprawie o sygn. akt II GSK 116/08 dotyczącej wykonywania przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego czynności kontrolnych podczas kontroli przewozów regularnych bez umundurowania, NSA wskazał, że art. 69 ust. 1a pkt 2 ustawy o transporcie drogowym zezwala inspektorom na dokonywanie czynności kontrolnych bez umundurowania

podczas kontroli „przewozów regularnych, o ile nie wymaga to zatrzymywania pojazdów na drodze poza przystankami". Oznacza to, że nawet czynności związane z kontrolą przewozów regularnych na drodze poza przystankami mogą być dokonywane przez inspektorów umundurowanych. A zatem inspektor nieumundurowany, w trakcie kontroli przewozów regularnych poza przystankami, nie może nałożyć administracyjnej kary pieniężnej za stwierdzone w trakcie tej kontroli nieprawidłowości. Zdaniem NSA jest to sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W kategorii spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego w sprawie o sygn. akt II GSK 478/08 NSA stwierdził, że obiekty budowlane istniejące w pasie drogowym, o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[67] to obiekty, których budowa poprzedziła powstanie pasa drogowego, a zatem obiekty, które na skutek działań prawnych „znalazły" się w pasie drogowym. Zdaniem NSA ustawodawca wprowadzając zakaz dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu w ruchu drogowym i określając wyjątek od tego zakazu w ściśle określonych okolicznościach i za zezwoleniem właściwego organu (art. 39 ust. 1 i ust. 3 cyt. ustawy) przyjął rozwiązanie, że uprawnienie do używania istniejącego obiektu budowlanego, znajdującego 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 (art. 38 ust. 2 ustawy o drogach publicznych).

W sprawie o sygn. akt II GSK 19/08 NSA odnosząc się do sformułowanej w skardze kasacyjnej tezy, że elementem społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa do gruntu należącego do pasa drogowego jest możność pobierania opłat za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego stwierdził, że odniesienie do kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa uzasadniane jest pewnymi związkami pomiędzy definicją pasa drogowego a wywodzonymi z prawa cywilnego elementami pojęcia nieruchomości gruntowej. Nie jest natomiast możliwe powiązanie pojęć prawa cywilnego z należącymi do sfery publicznoprawnej stosunkami pomiędzy pobierającym opłaty zarządcą drogi, który nie jest jej właścicielem, a podmiotami zajmującymi pas drogowy. Stosunki te określają, między innymi, art. art. 40 ust. 2 pkt 2 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych, na podstawie których pobierane są opłaty za zajęcie pasa drogowego. Zawarte w nich regulacje nie mogą być wprowadzane jako element cywilnoprawnego pojęcia nieruchomości gruntowej nawet za pośrednictwem kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa do gruntu.

3.3.10. *Sprawy z zakresu geologii i górnictwa*. W tym obszarze dominowały sprawy związane z wydobywaniem kopalin ze złóż, rozstrzygane na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze[68]. Działalność gospodarcza prowadzona w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, wymaga koncesji właściwego organu. Art. 22 tej ustawy w punktach 1–3 określa obligatoryjne elementy koncesji, natomiast w punkcie 4 stanowi o innych wymaganiach dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego

[67] Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.
[68] Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

i ochrony środowiska. W sprawie o sygn. akt II GSK 365/07 NSA stwierdził, że art. 22 pkt 4 Prawa geologicznego i górniczego należy postrzegać, jako dający podstawę do szerokiego kształtowania wymagań, które służyć będą eliminowaniu, zapobieganiu bądź ograniczeniu zagrożeń lub istotnych problemów, jakie łączyć się mogą z przyszłym wykonywaniem działalności objętej koncesją. W przypadku niebezpieczeństwa wystąpienia takich zagrożeń, postępowanie według wskazań art. 22 pkt 4 Prawa geologicznego i górniczego traktować trzeba jako powinność organu koncesyjnego, a nie tylko fakultatywne działanie tego organu. Ponieważ komentowany przepis nawiązuje wprost do sfery ochrony środowiska, to w jego zakresie mieści się wprowadzanie przez organ koncesyjny wymagań uprzedzająco nakierowanych na osiągnięcie korzystnych efektów służących ochronie środowiska.

W sprawie o sygn. akt II GSK 292/08 NSA dokonał wykładni pojęć użytych w art. 85a ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego. W przywołanym przepisie ustawodawca nałożył na właściwe organy obowiązek ustalenia w drodze decyzji podwyższonej opłaty eksploatacyjnej w przypadku wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków. NSA w omawianej sprawie przyjął, że naruszenie granic obszaru, w ramach których miała być prowadzona działalność na podstawie udzielonej koncesji stanowi wydobywanie kopaliny z naruszeniem jej warunków, a nie wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji. Ponadto podkreślił, że naruszenie warunków koncesji skutkuje ustaleniem podwyższonej opłaty eksploatacyjnej tylko w przypadku ustalenia, iż to naruszenie miało charakter rażący, a za takie można uznać tylko wyjątkowe i niezwykle naganne zachowanie przedsiębiorcy.

3.3.11. *Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom", odmowa wypłaty dofinansowania*.

3.3.11.1 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. W wyroku z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 235/08 odniesiono się do sytuacji, w której wnioskująca o przyznanie renty strukturalnej, wskutek zachowania części gruntów należących do niej od dnia otwarcia spadku, tzn. od śmierci ojca, nie przekazała następcy całego gospodarstwa rolnego, a pozostawiając sobie ponad 0,5 ha nie zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej. Zgodnie § 21 ust. 1 pkt 1 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[69] warunkiem wydania decyzji o przyznaniu renty strukturalnej jest, poza otrzymaniem postanowienia o spełnianiu warunków do otrzymania wnioskowanego świadczenia, przekazanie gospodarstwa rolnego i zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Zgodnie z § 6 ust. 1 cyt. rozporządzenia warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się za spełniony, jeżeli przekazane zostały wszystkie użytki rolne wchodzące w skład tego gospodarstwa. Zdaniem NSA termin „wszystkie użytki" odnosi się do użytków zarówno tych będących odrębnym przedmiotem własności rolnika i jego małżonka, jak i tych będących ich współwłasnością.

W kontekście przywołanych wyżej przepisów NSA odnosząc się do pojęcia „gospodarstwo rolne" odwołał się do ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych

[69] Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.

w rolnictwie[70], która w art. 2 pkt 4 definiuje gospodarstwo rolne jako gospodarstwo w rozumieniu ustawy o podatku rolnym. Zgodnie ustawą o podatku rolnym[71], za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1[72], o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej. Mając na względzie podaną definicję, która traktuje wszystkie wskazane w art. 1 ustawy o podatku rolnym, stanowiące własność lub będące w posiadaniu określonej osoby fizycznej, grunty jako gospodarstwo rolne, NSA uznał, że brak jest podstaw do twierdzenia, iż dla potrzeb przyznania renty strukturalnej zastosowanie ma definicja gospodarstwa rolnego podana w art. 55^3 Kodeksu cywilnego. Zdaniem NSA, nie znajduje oparcia w przepisach twierdzenie, że ubiegający się o rentę strukturalną zobowiązany jest do przekazania następcy całego gospodarstwa rolnego, lecz rozumianego jako jedna zorganizowana całość gospodarcza, zaś ta część gospodarstwa, która jest zorganizowana inaczej przekazaniu nie podlega.

Natomiast w wyroku z dnia 21 października 2008 r. sygn. akt II GSK 420/08 NSA wyraził pogląd, że jeżeli w gospodarstwie rolnym przekazywanym za rentę strukturalną działalność rolniczą prowadzili obydwoje małżonkowie, wszystkie przesłanki dla uzyskania renty strukturalnej winny być spełnione przez obu małżonków, gdyż obydwoje są beneficjentami tego świadczenia. W takiej sytuacji organy administracji publicznej zobowiązane są do ustalenia, czy również małżonek strony spełnia wymagania związane z przekazaniem gruntów rolnych, w odniesieniu do których przysługiwało mu prawo dysponowania takimi gruntami.

Istotną przesłanką dla uzyskania renty strukturalnej jest przekazanie gospodarstwa rolnego. Zdaniem NSA przy przekazaniu gospodarstwa rolnego nowemu nabywcy (na potrzeby ubiegania się o rentę strukturalną przez przekazującego), po stronie przekazującego powinna nastąpić trwała utrata więzi decyzyjnych (zarządu), ekonomicznych i gospodarczych związanych z przekazanym gospodarstwem. Po przekazaniu gospodarstwa przekazujący nie powinien też czerpać korzyści z efektów pracy nabywcy gospodarstwa. Na gruncie § 6 ust. 1 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. NSA rozważał także wątpliwość, jakie znaczenie nadać użytemu w tym przepisie sformułowaniu „tego gospodarstwa", a zatem czy prawo do uzyskania renty strukturalnej koliduje z zachowaniem prawa własności do gruntów wchodzących w skład innego gospodarstwa, których właścicielem jest małżonek uprawnionego. Zdaniem NSA, należy przyjąć taką wykładnię przepisu § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, zgodnie z którą prawo do uzyskania renty strukturalnej będzie ściśle powiązane z zapewnieniem osiągnięcia celu zawartego w przepisach Unii Europejskiej, tj. restrukturyzacji gospodarstw rolnych. Wychodząc z celu priorytetowego rent strukturalnych, jakim jest właśnie poprawa struktur agrarnych, a więc istnienie większych i silniejszych ekonomicznie gospodarstw rolnych, prawidłowa jest wykładnia przepisu § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia zmierzająca do tego, aby w zamian

[70] Dz. U. Nr 52, poz. 539 ze zm.

[71] Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r., Dz. U. Nr 94, poz. 431 ze zm.

[72] Grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż rolnicza.

za prawo do renty strukturalnej uprawniony do niej, jak i jego małżonek, przekazali na rzecz nabywcy lub nabywców prawo własności do wszystkich gruntów rolnych, z wyjątkiem gruntów przeznaczonych na własne potrzeby uprawnionego o powierzchni do 0,5 ha. Na taką wykładnię wskazuje m.in. § 4 pkt 5 rozporządzenia, który wyraźnie wymaga od osoby ubiegającej się o rentę strukturalną zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Aby ten wymógł mógł być skutecznie zrealizowany musi więc w sposób trwały ustać więź ekonomiczno-prawna uprawnionego do renty strukturalnej lub jego małżonka z jakimkolwiek gruntem rolnym o powierzchni przekraczającej 0,5 ha.

W wyrokach z dnia 5 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 435/08 i z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 627/08 NSA wskazał, że posiadanie, o którym mowa w § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. oznacza faktyczne władztwo nad rzeczą, a sama wola władania jak właściciel nie wystarczy do istnienia posiadania. Własność natomiast jest prawem m.in. do władania rzeczą. Nie zawsze jednak właściciel, który jest uprawniony do władania rzeczą, rzeczywiście włada rzeczą. Tylko posiadanie zawiera w sobie element rzeczywistego władztwa nad rzeczą i nie bez przyczyny w § 9 rozporządzenia RM, określającym przeszkody do uzyskania renty strukturalnej, użyto tego właśnie określenia (tak również NSA w wyroku z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 627/08). NSA podkreślił, że ujawnienie, iż rolnik jest współdziedzicem udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego celem ustalenia, czy rolnik władał gospodarstwem spadkowym, a w szczególności czy miał w nim wydzielony fizycznie obszar gruntu i prowadził tam komercyjną działalność rolniczą (osobiście lub z pomocą innych osób, ale we własnym imieniu). Samo odziedziczenie udziału nie oznacza bowiem ani posiadania, ani prowadzenia komercyjnej działalności rolniczej. NSA wskazał, że dla ustalenia braku uprawnień do renty strukturalnej najistotniejsze jest stwierdzenie, że rolnik posiada grunty rolne przekraczające 0,5 ha i nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej.

W wyroku z dnia 25 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 517/08 NSA zauważył, że przyjęcie stanowiska opowiadającego się za możliwością przekazania gospodarstwa rolnego z pozostawieniem innego odrębnego gospodarstwa posiadanego przez rolnika prowadzi do nieuzasadnionej i nieusuwalnej kolizji z ograniczeniem prawa do ściśle określonej powierzchni posiadania użytków rolnych (§ 9 pkt 1), zwłaszcza w aspekcie warunku zachowania przesłanki przekazania użytków rolnych będących przedmiotem odrębnej własności małżonka uprawnionego rolnika z dalszym ograniczeniem prawa do posiadania (współposiadania) użytków rolnych do łącznej powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha.

W wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 230/08 NSA odniósł się do zagadnienia przyznania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, które zostało w polskim prawodawstwie wprowadzone art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[73]. Zgodnie z § 3 rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii

[73] Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[74], wydanego na podstawie upoważnienia z art. 3 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, płatność jest udzielana producentowi rolnemu, który jest wpisany do ewidencji producentów, prowadzi określoną działalność rolniczą oraz zobowiąże się do realizacji przedsięwzięcia określonego w planie dostosowania gospodarstwa rolnego do standardów Unii Europejskiej, w terminie określonym w tym planie. Rozporządzenie to zostało zmienione rozporządzeniem z dnia 1 sierpnia 2006 r.[75], które weszło w życie z dniem 9 sierpnia 2006 r. NSA wskazał, że do dnia wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego, w obowiązującym przed tą zmianą stanie prawnym nie istniała możliwość kontynuowania postępowania administracyjnego wszczętego z wniosku poprzedniego producenta rolnego. Spadkobierca gospodarstwa rolnego mógł złożyć wniosek o przyznanie płatności, ale wniosek ten wszczynał nowe postępowanie z datą jego złożenia, co miało znaczenie z uwagi na treść § 2 rozporządzenia (limit środków i kolejność wpływania wniosku). Wprowadzenie do rozporządzenia przepisów § 7a–7c umożliwiło producentowi rolnemu, który stał się właścicielem gospodarstwa rolnego (czy to w drodze umowy cywilnoprawnej, czy to w drodze spadkobrania) wejście do postępowania administracyjnego wszczętego z wniosku poprzednika prawnego. Tak rozumiane następstwo prawne miało ten skutek, że datą wszczęcia postępowania administracyjnego o przyznanie pomocy finansowej była data złożenia wniosku przez poprzednika prawnego, co z kolei miało bezpośrednie przełożenie na kryterium kolejności wpływu wniosków, o którym mowa w § 2 pkt 2 rozporządzenia z 18 stycznia 2005 r. Jeżeli więc przed dniem 9 sierpnia 2006 r. w trakcie postępowania administracyjnego nastąpiła zmiana stosunków własnościowych, nowy właściciel gospodarstwa rolnego mógł złożyć wniosek o przyznanie mu pomocy finansowej, który wszczynał nową sprawę administracyjną, a sprawę z wniosku poprzednika prawnego należało umorzyć w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a.[76]

W wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 228/08 NSA stwierdził, że do dnia wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego, w obowiązującym przed tą zmianą stanie prawnym nie istniała możliwość kontynuowania postępowania administracyjnego wszczętego z wniosku poprzedniego producenta rolnego. Nowy posiadacz gospodarstwa rolnego mógł złożyć wniosek o przyznanie płatności, ale wniosek ten wszczynał nowe postępowanie niezależnie od tego czy został złożony wówczas, gdy przed organem toczyła się jeszcze sprawa z wniosku poprzednika, czy też wtedy, gdy sprawa taka była już ostatecznie załatwiona, co do zasady decyzją o umorzeniu postępowania. Zarówno art. 36 rozporządzenia Komisji Nr 817/2004, jak i § 7b rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2005 r. (wprowadzony rozporządzeniem zmieniającym z dniem 9 sierpnia 2006 r.) reguluje kwestię związaną z kontynuacją przedsięwzięcia, a nie kontynuacją postępowania administracyjnego wszczętego z wniosku poprzedniego producenta rolnego o przyznanie wsparcia finansowego. Zdaniem NSA, należy

[74] Dz. U. Nr 17, poz. 142 ze zm.

[75] Dz. U. Nr 142, poz. 1016.

[76] Do tego wyroku złożono zdanie odrębne, powołujące inne rozstrzygnięcia zawierające stanowisko zaprezentowane w zdaniu odrębnym (wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. sygn. akt 273/08). Zdaniem autora zdania odrębnego znowelizowane przepisy rozporządzenia Rady Ministrów (§ 7a–7c) nie kształtują materialnoprawnych praw i obowiązków stron, a jedynie konkretyzują i opisują tryb postępowania krajowych organów dotacyjnych.

zatem przyjąć, że do dnia wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego nie mogła zachodzić żadna relacja prawna pomiędzy wnioskiem o przyznanie pomocy złożonym przez ówczesnego właściciela, a wnioskiem złożonym przez podmiot, który nabył to gospodarstwo rolne. Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 229/08.

W wyroku z dnia 16 października 2008 r. sygn. akt II GSK 382/08 NSA wskazał na panujący w orzecznictwie zgodny pogląd, że terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktowane są jako wzorcowe i istnieje domniemanie, że inne ustawy nadają im takie samo znaczenie. Jednakże tezy tej nie można przenosić na wykładnię pojęć użytych w ustawach, przyjętych w efekcie działań wykonawczych w stosunku do przepisów wspólnotowych, jeżeli przepisy wspólnotowe nie upoważniają do zmiany znaczenia lub uzupełnienia tych przepisów. Z art. 14 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 r. z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 99.160.80) dodatki wyrównawcze (płatności ONW) przysługują temu, kto użytkuje rolniczo grunt i zobowiązuje się go użytkować w dalszym ciągu przez co najmniej 5 lat od daty otrzymania pierwszej płatności ONW. Prawodawca wspólnotowy wprowadzając przesłanki uprawniające do otrzymania dodatku wyrównawczego nie powiązał ich z jakąkolwiek formą władztwa nad użytkowanym gruntem. Przywołane rozporządzenie, będące jedną z form wtórnego prawa wspólnotowego, jest aktem prawnym, które obowiązuje w całości i podlega bezpośredniemu stosowaniu w państwach członkowskich. Akt normatywny tego rodzaju może zawierać klauzule zobowiązujące państwa członkowskie do podjęcia działań implementacyjnych (wydania odpowiednich aktów normatywnych), jednakże państwa członkowskie nie mogą – chyba że co innego stanowi rozporządzenie – podejmować działań na rzecz wykonania rozporządzenia, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie jego przepisów. Dla prawidłowej wykładni pojęcia posiadacza gospodarstwa rolnego uprawnionego do otrzymania płatności ONW kluczowe znaczenie ma regulacja zawarta w prawie wspólnotowym (art. 14 rozporządzenia Rady 1257/1999). Posiadaczem rolnym jest zatem ten, kto faktycznie użytkuje grunt rolny położony na obszarze o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Podobnie w wyroku z dnia 16 października 2008 r. sygn. akt II GSK 383/08 NSA stwierdził, że sposób rozumienia sformułowań i terminów użytych w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru[77] musi uwzględniać znaczenie nadawane im w obowiązującym w tym zakresie prawie wspólnotowym, którego przepisy, ustanawiając wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, kształtują w sposób bezpośredni prawa i obowiązki adresatów tego aktu. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, przysługują płatności na będące w jej posiadaniu grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Użyty w tym przepisie zwrot „będące w posiadaniu" należy zatem tłumaczyć tak, jak wy-

[77] Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40.

nika to z uregulowań prawa wspólnotowego. Zdaniem NSA, dla wykładni normy prawnej zawartej w omawianym przepisie nie są i nie mogą być pomocne pojęcia zdefiniowane w kodeksie cywilnym (art. 336 i art. 337 k.c).

3.3.12.1. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego. W wyrokach: z dnia 11 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 437/07 i II GSK 440/07; z dnia 8 października 2008 r. sygn. akt II GSK 362/08, II GSK 363/08 NSA uznał zrealizowanie celu umowy na realizację programu polityki zdrowotnej za dopuszczalny sposób wykorzystania dotacji w rozumieniu art. 144 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 144 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[78] wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku gdy przepisy odrębne stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków przekazywania samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej środków publicznych na realizację programów zdrowotnych i programu Zintegrowane Ratownictwo Medyczne[79] nie zawiera definicji terminu „wykorzystanie środków", ale regulując problematykę przekazywania środków finansowych, odwołuje się do „zrealizowania zadań". W ocenie NSA nie jest dopuszczalna taka interpretacja art. 144 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, która przez przyjęcie, że wykorzystanie środków dotacji następuje wyłącznie przez zapłatę za zadanie, prowadzi do przeciwstawienia terminów „zrealizowanie zadania" i „wykorzystanie środków" przeznaczonych na wykonanie określonych umową zadań.

W wyroku z dnia 21 października 2008 r. sygn. akt II GSK 411/08 NSA uznał, że dotacja na rzecz wspólnoty mieszkaniowej na dofinansowanie kosztów remontów nieruchomości wspólnych nie jest dotacją na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, o jakiej mowa w art. 176 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dotacja taka służy bowiem jedynie właścicielom lokali należącym do wspólnoty mieszkaniowej. NSA zwrócił także uwagę, że zaspokajanie potrzeb określonej wspólnoty mieszkaniowej nie stanowi „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty", o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[80], wskazującym zadania własne gminy. W świetle tego przepisu przez „wspólnotę" należy bowiem rozumieć wspólnotę gminy, a nie wspólnotę ograniczoną tylko do części ściśle określonego kręgu mieszkańców, na których ponadto spoczywa ustawowy obowiązek partycypowania w kosztach związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej.

3.3.12.2. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z dnia 15 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 328/07 NSA stwierdził, że działania podejmowane w ramach sportu kwalifikowanego nie mieszczą się w kategorii zadań własnych gminy z uwagi na specyfikę tej aktywności sportowej i nierzadko wysoki stopień zawodowstwa (profesjonalizmu) i tym samym podtrzymał stanowisko reprezentowane w dotychczasowym orzecznictwie, że wspieranie udziału klubu sportowego w rozgrywkach ligi zawodowej (sportu kwalifikowanego) nie stanowi zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w rozumieniu

[78] Dz. U. Nr 249, poz. 2104.
[79] Dz. U. Nr 131, poz. 1099.
[80] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591.

art. 7 ustawy o samorządzie gminnym nawet wtedy, gdy uczestniczący w rozgrywkach klub zorganizowany jest w formie stowarzyszenia nieprowadzącego działalności gospodarczej. Dlatego nie jest dopuszczalne udzielnie dotacji przez gminę na ten cel. Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym[81] dający jednostkom samorządu terytorialnego możliwość wspierania (również finansowego) rozwoju sportu kwalifikowanego, nie może stanowić samoistnej (samodzielnej) podstawy do finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego działań podejmowanych w ramach sportu kwalifikowanego np. działalności klubów sportowych. Przepis ten został umieszczony w rozdziale I ustawy zatytułowanym „Przepisy ogólne" i dlatego powinien być traktowany jako norma prawna o charakterze ogólnym, która znajduje uszczegółowienie w dalszych uregulowaniach ustawy, określających formy wspierania sportu kwalifikowanego. Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w tej kwestii zostały określone w art. 35 oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy o sporcie kwalifikowanym. Art. 2 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym nie może być zatem samodzielną podstawą podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego uchwały o finansowaniu działalności klubów sportowych prowadzących rozgrywki ligowe w formach nieprzewidzianych w art. 35 lub art. 37 ustawy o sporcie kwalifikowanym.

3.3.12.3. Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). W wyroku z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 335/07 odniesiono się do wykładni art. 27c ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[82]. Zgodnie z art. 26 Ordynacji podatkowej podatnik odpowiada całym swoim majątkiem za podatki, przy czym w odniesieniu do osób pozostających w związku małżeńskim odpowiedzialność ta, w myśl art. 29 § 1 cyt. Ustawy, obejmuje majątek odrębny podatnika oraz majątek wspólny podatnika i jego małżonka. Według art. 1a pkt 20 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zobowiązanym jest m.in. osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym, a zatem zobowiązanym w rozumieniu tego przepisu odpowiedzialnym za zobowiązania podatkowe jest wyłącznie podatnik. Odpowiedzialność małżonka podatnika z mocy art. 29 § 1 Ordynacji podatkowej ogranicza się do odpowiedzialności z majątku wspólnego za długi współmałżonka. Art. 27c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyraźnie rozróżnia zobowiązanego i jego małżonka, stanowiąc, że jeżeli egzekucja ma być prowadzona zarówno z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, jak i ich majątków osobistych, tytuł wykonawczy wystawia się na oboje małżonków. NSA przyjął taką wykładnię art. 27c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, według której każde prowadzenie egzekucji przeciwko podatnikowi z majątku wspólnego wymaga wystawienia tytułu wykonawczego na oboje małżonków. Tym samym, skoro z akt administracyjnych omawianej sprawy nie wynikało, aby tytuł wykonawczy wystawiony został na małżonka zobowiązanego, to należy przyjąć, że egzekucja przeciwko małżonkowi zobowiązanego wszczęta została z naruszeniem art. 27c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

3.3.12.4. Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 225/08) NSA wyraził pogląd, że

[81] Dz. U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.
[82] Dz. U. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi), o jakim mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ma walor niewiążącej radę gminy propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś dyspozycji. Od chwili wpłynięcia omawianego wniosku do rady gminy to ona podejmuje rozstrzygnięcie, w jaki sposób wniosek ten zostanie załatwiony, a więc czy zgodnie, czy też niezgodnie z wnioskiem komisji rewizyjnej. NSA podkreślił, że przepis art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym normuje jedynie kwestię związaną, *z* bezwzględną większością głosów, jaka jest wymagana dla podjęcia skutecznej uchwały w sprawie absolutorium. Treść powyższego przepisu nie daje podstaw dla przyjęcia poglądu, jakoby odrzucenie wniosku absolutoryjnego komisji rewizyjnej rady gminy oznaczało podjęcie uchwały o treści przeciwnej do tego wniosku, tym bardziej gdy w przepisie art. 28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca odstąpił od poprzedniego rozwiązania, w myśl którego odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest jednoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

3.3.12.5. Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych). W wyroku z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 410/07 NSA podtrzymał stanowisko ugruntowane w dotychczasowym orzecznictwie, że art. 98 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym[83] powinien być interpretowany w sposób najszerzej uwzględniający prawo organu samorządu terytorialnego do zbadania przez sąd administracyjny legalności rozstrzygnięć nadzorczych. Zdaniem NSA skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze, wniesiona przed podjęciem uchwały lub wydaniem stosowanego zarządzenia, nie może zatem zostać odrzucona, jeżeli w późniejszym terminie taki akt zostanie uchwalony i przekazany do sądu administracyjnego. Art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie ustanawia bowiem terminu do podjęcia takiej uchwały lub zarządzenia. We wskazanej wyżej sprawie stosowna uchwała rady miasta została podjęta już po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, jednak biorąc pod uwagę cel omawianej regulacji prawnej, jakim jest umożliwienie kontroli rozstrzygnięć nadzorczych przez sąd administracyjny oraz utrwalone orzecznictwo, sąd pierwszej instancji powinien nadać bieg skardze złożonej w niniejszej sprawie.

3.3.13. *Sprawy dotyczące klasyfikacji towarów, jakości, certyfikacji i normalizacji*. W sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej towarów, podobnie jak w roku 2007, istota sporu sprowadzała się do oceny, czy do towarów importowanych i zgłaszanych do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym , należało przyjąć kod taryfy celnej wskazany w zgłoszeniu celnym-dokumencie SAD przez stronę, czy też należy przyjąć kod taryfy celnej określony przez organy celne, po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego.

W ramach rozstrzygania wskazanej wyżej zasadniczej kwestii pojawiały się zagadnienia szczegółowe mające istotne znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia o kwalifikowaniu określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej, m.in. dotyczące prawidłowego przeprowadzenia, przez organy administracji publicznej, postępowania dowodowego. Problematyka prawidłowego przeprowadzenia postępowania dowodowego w sprawach doty-

[83] Rozstrzygnięcia nadzorcze podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego w terminie 30 dni, zaś podstawą zaskarżenia jest uchwała lub zarządzenie organu, który wydał akt objęty rozstrzygnięciem nadzorczym.

czących klasyfikacji taryfowej towarów obejmowała swym zakresem głównie zagadnienia: przeprowadzania przez organy administracji publicznej dowodu z opinii biegłego (art. 197 § 1 Ordynacji podatkowej), przeprowadzenia dowodu z dokumentu, w tym w szczególności z dowodu z dokumentu urzędowego (art. 194 Ordynacji podatkowej). W sprawie o sygnaturze akt I GSK 468/07 NSA zwrócił uwagę na charakter opinii WCO oraz konieczność przeprowadzania dowodu z opinii biegłego w sytuacji, gdy dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy wymagane są wiadomości specjalne[84].

W sprawie o sygn. akt I GSK 1209/07 pojawiło się zagadnienie dotyczące zasadności odwoływania się przez organy celne do decyzji klasyfikacyjnych Komitetu Systemu Zharmonizowanego (HSC)[85].

W sprawie o sygn. akt II GSK 513/07 NSA odniósł się do zagadnień jakości i stwierdził, że ani z treści art.10 ustawy z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych[86], ani z treści § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 24 lutego 2004 r. – wsparcie badania zawartości niektórych substancji w dymie papierosowym oraz informacji i ostrzeżeń zamieszczanych na opakowaniach wyrobów tytoniowych[87] nie można wyprowadzić obowiązku czy uprawnienia organu administracji publicznej do wydania merytorycznej decyzji w przedmiocie żądania zgłoszonego przez spółkę.

W sprawie o sygn. akt II GSK 363/07 NSA podkreślił, iż o treści żądania zawartego w podaniu o wszczęcie postępowania administracyjnego decyduje sama strona, a nie organ, do którego podanie zostało wniesione. Żądanie strony zostało oparte na treści art.156 § 1 pkt.2 k.p.a. Strona domagała się więc stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Okręgowego Inspektora Kolejowego Dozoru Technicznego w Poznaniu. NSA podkreślił, iż WSA w Warszawie nie miał podstaw do przeprowadzania postępowania dowodowego, a tym samym nie było podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej.

W sprawie o sygnaturze akt II GSK 455/07 NSA podzielając stanowisko sądu pierwszej instancji podkreślił, że sam fakt stwierdzenia przy pomocy badań, że paliwo nie spełnia wymagań jakościowych określonych w ustawie stanowi wystarczającą i jedyną przesłankę do obciążenia kontrolowanego kosztami badań.

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

4.1. Zagadnienie jednolitości i sprawności orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach celnych

W 2008 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały łącznie 3865 spraw, z czego uwzględniono 622 skargi, oddalono w 1410, a odrzucono 5.

[84] Orzeczenie to omówiono w rozdziale 3.2.4. Klasyfikacja taryfowa.
[85] Orzeczenie to omówiono w rozdziale 3.2.4. Klasyfikacja taryfowa.
[86] Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz.55 ze zm.
[87] Dz. U. Nr 31, poz. 275 ze zm.

Największy wpływ odnotowano w wojewódzkich sądach administracyjnych: w Warszawie – 1211 spraw, Gorzowie Wlkp. – 380, Poznaniu – 249, Krakowie – 217 i Bydgoszczy – 176. Z poprzedniego okresu najwięcej pozostało do rozpoznania spraw: w Warszawie – 459, Poznaniu – 341, Krakowie – 97, Wrocławiu – 66 i Gliwicach – 59 spraw.

Największą liczbę spraw załatwiono w WSA w Warszawie – 922 sprawy, w Krakowie – 639, Gliwicach – 363, Gorzowie Wlkp. – 408, Poznaniu 288 i Olsztynie 238.

Najwięcej uwzględnień skarg odnotowano w WSA w Gorzowie Wlkp.- 148, Warszawie – 141, Poznaniu – 69, natomiast najwięcej skarg oddalonych zostało w WSA w Warszawie – 449, Gorzowie Wlkp. – 175, Łodzi – 142.

W 2008 r. w Izbie Gospodarczej NSA rozpoznano 1031 skarg kasacyjnych. W 165 sprawach uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, w 8 uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargę, natomiast 795 skarg kasacyjnych oddalono.

Zauważalny jest stale podnoszący się poziom orzecznictwa sądów wojewódzkich w sprawach celnych, w związku z czym w przeważającej ilości spraw orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych było w 2008 r. prawidłowe, co skutkowało oddaleniem skarg kasacyjnych w 77,1%. Niewątpliwie stan taki wynika ze stabilnego i jednolitego orzecznictwa NSA. 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.

Przeprowadzone wizytacje w WSA w Lublinie, Rzeszowie, Białymstoku i Warszawie potwierdzają wysoki poziom orzecznictwa w sprawach celnych.

W rozpoznawanych sprawach dominowała problematyka weryfikacji świadectwa pochodzenia dotyczącego sprowadzonego towaru, określenia wartości celnej towaru, zasadności doliczania opłaty licencyjnej do wartości celnej, klasyfikacji towarowej, długu celnego. W większości sprawy te rozpoznawane były na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[88], rozporządzenia Komisji (EWG) Nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny[89], dalej jako RWKC oraz przepisów ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne[90] w związku z art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne[91].

W stosunku do lat poprzednich wzrosła liczba rozstrzygniętych spraw, w których organy i sądy stosowały prawo wspólnotowe. Należy podkreślić, wysoki poziom merytoryczny wydawanych orzeczeń i jednolitość orzecznictwa.

Ważnym zagadnieniem rozstrzyganym przez sądy była kwestia dopuszczalności stosowania do towarów objętych zgłoszeniem celnym dokonanym po przystąpieniu Polski do UE aktów prawnych, które funkcjonowały w ramach wspólnotowego systemu prawnego, ale nie były opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku polskim.

[88] Dz. Urz. UE Nr L 302 z dnia 19 października 1992 r. ze zm.
[89] Dz. Urz. WE Nr L 253 z dnia 11 października 1993 r. ze zm.
[90] Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.
[91] Dz. U. Nr 68, poz. 623 ze zm.

W sprawach o sygn. akt I GSK 964/07, I GSK 965/07, I GSK 1038/07, I GSK 1039/07, I GSK 1040/07 NSA stwierdził, że prawidłowa wykładnia art. 2 i art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, w związku z art. 254 ust. 2 zdanie 1 TWE wskazuje, że przesłanką możliwości powoływania się wobec jednostek na prawo wspólnotowe jest jego prawidłowa publikacja w języku polskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, zaś elektroniczne wersje tłumaczeń nie gwarantują w dostatecznym stopniu pewności prawa i równości obywateli Unii. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której obywatele jednych krajów Unii są zobowiązani do przestrzegania prawa, z którym mogą zapoznać się w swoim języku ojczystym w powszechnie dostępnych, przewidzianych prawem organach publikacji, a obywatele innych (nowych) krajów są związani przepisami prawa, z którymi w taki sposób nie mogą się zapoznać.

Podobnie w sprawach o sygn. akt III SA/Po 281/08, I SA/Po 283/08, I SA/Po 284, I SA/Po 285, I SA/Po 286, I SA/Po 287 a także I SA/Go 316/08, I SA/Po 317) sąd podzielił w pełni pogląd zaprezentowany w orzecznictwie NSA, zgodnie z którym nie można zaakceptować tezy, że dany akt prawa wspólnotowego regulujący wprost uprawnienia i obowiązki obywateli polskich (m. in. w zakresie wysokości kwoty należnego cła) posiada wobec nich moc wiążącą i może być stosowany, mimo braku jego publikacji w sposób przewidziany prawem w języku narodowym (zob. m. in. wyrok NSA z 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I GSK 964/07). Sąd wskazał , że ETS w wyroku z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C–161/06 Skoma Lux przeciwko Celni reditelstvi Olomouc[92] wypowiedział się w kwestii możliwości powoływania się przez organy i sądy danego państwa członkowskiego na przepisy wspólnotowe nieprzetłumaczone na język tego państwa. W pkt 51 tego orzeczenia Trybunał wyjaśnił, że art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia sprzeciwia się, aby obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku nowego państwa członkowskiego (jeżeli język ten jest językiem urzędowym Unii), mogły zostać nałożone na jakiekolwiek jednostki w tym państwie, nawet jeżeli mogły one zapoznać się z tymi uregulowaniami przy użyciu innych środków.

W sprawach dotyczących procedury odprawy czasowej wystąpiła rozbieżna interpretacja przez sądy pojęcia opuszczenia polskiego obszaru celnego. Sprowadzała się do wykładni treści przepisu § 114 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2003 r. w sprawie gospodarczych procedur celnych[93], w zakresie, w jakim przepis ten posługuje się pojęciem opuszczenia polskiego obszaru celnego przez osobę wprowadzającą pojazd samochodowy na ten obszar. Również treść zastrzeżenia do art. 9 ust. 2 załącznika C do Konwencji dotyczącej odprawy czasowej z dnia 26 czerwca 1990 r. sporządzonej w Stambule, zawarta w ust. 2 lit. c/ pkt 2 Oświadczenia Rządowego z dnia 21 maja 2002 r.[94], posługuje się pojęciem opuszczenia polskiego obszaru celnego przez osobę, która dokonała przywozu środków transportu użytkowanych do celów osobistych w korelacji z terminem wywozu tych środków, upływającym z dniem opuszczenia polskiego obszaru celnego. W sprawie o sygn. akt I GSK 1098/07 stwierdził, że „opuszczenie polskiego obszaru celnego", które zgodnie z § 114 ust. 3 powołanego rozporządzenia jest przesłanką naruszenia warunków korzystania z procedury odprawy czasowej, wiąże się jednoznacznie z każdym faktem

[92] Dz. Urz. UE C 2008/51/13; Lex nr 354395.
[93] Dz. U. Nr 201, poz. 1955.
[94] Dz. U. z 2002 r. Nr 198, poz. 1669.

przemieszczenia się poza polski obszar celny. Natomiast w sprawie o sygn. akt I GSK 1057/07, w podobnym stanie faktycznym, sąd uznał, że taka interpretacja przepisu § 114 rozporządzenia jest zawężająca, a w konsekwencji nakłada na podmiot korzystający z odprawy czasowej nadmiernie uciążliwe obowiązki, które oznaczałyby faktyczne przywiązanie osoby korzystającej z odprawy czasowej z przedmiotem tejże odprawy bądź powodowałyby konieczność każdorazowego ustalania przeznaczenia celnego w przypadku nawet krótkotrwałego opuszczenia lub opuszczania przez korzystającego z odprawy czasowej polskiego obszaru celnego. Opuszczenie polskiego obszaru celnego przez korzystającego z procedury odprawy czasowej, związane z dniem, w którym wprowadzony towar powinien zostać powrotnie wywieziony lub powinien otrzymać nowe przeznaczenie celne, powinno mieć charakter trwały bądź definitywny, tj. taki, który bezsprzecznie określa zamiar bezpowrotnego opuszczenia danego miejsca lub obszaru przez osobę (patrz również powołany w tym orzeczeniu wyrok WSA we Wrocławiu z 16 listopada 2006 r. sygn. akt III SA/Wr 235/06).

Podobnie orzekł sąd w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 802/07, dokonując interpretacji przepisu art. 3a rozporządzenia Rady (EWG) nr 918/83. W świetle treści art. 6 tego rozporządzenia Sąd uznał, że nie jest zakończeniem stałego miejsca zamieszkania w państwie trzecim sytuacja, w której osoba zainteresowana wyraża jedynie wolę jego zakończenia, nawet jeżeli jednocześnie podejmuje działania w celu ustalenia miejsce zamieszkania na obszarze celnym 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, który to akt będzie ostatnią czynnością procesu przesiedlania na teren Wspólnoty w realizacji uprzednio podjętego zamiaru.

4.2. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

Większość skarg dotyczyła zagadnień uregulowanych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[95] (dalej u.w.t.p.a.).

Należy zauważyć znaczącą poprawę orzecznictwa w tym zakresie. Nie występują w nim już istotne rozbieżności, a w sprawach w przedmiocie zezwoleń na sprzedaż alkoholu należy stwierdzić, że orzecznictwo jest ugruntowane. W roku 2008 powszechnie przyjęty został pogląd NSA wyrażony w uchwale z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 2/07, że „w razie nieprzestrzegania określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi warunków sprzedaży napojów alkoholowych (art. 18 ust. 10 pkt 2 u.w.t.p.a.) objętych zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa (art. 18 ust. 3 pkt 1 u.w.t.p.a.) organ zezwalający cofa wszystkie zezwolenia udzielone temu samemu podmiotowi na sprzedaż napojów alkoholowych w tym samym miejscu."

Na uwagę zasługuje jednak kilka orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w przedmiocie decyzji dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W wyrokach o sygn. akt III SA/Wr 143/08, III SA/Wr 116/08 i III SA/Wr 144/08 WSA we Wrocławiu zwrócił uwagę na unormowania zawarte w u.w.t.p.a. w zakresie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Sąd wskazał, że w art. 18 ust. 10 pkt 3 u.w.t.p.a.

[95] Dz. U. z 1982 r. Nr 35, poz. 230 ze zm.

ustawodawca wymienił przesłanki, których jedynie łączne spełnienie uzasadnia cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w postaci: powtarzającego się co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy, zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży oraz niepowiadomieniu organów powołanych do ochrony porządku publicznego przez prowadzącego punkt sprzedaży, przy czym ziszczenie się pierwszej z wymienionych przesłanek nie zachodzi w każdym przypadku powtarzających się naruszeń porządku publicznego. Zdaniem Sądu ustawodawca wprowadził kumulatywnie szczegółowe kryteria w postaci: związku czasowego (co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy), tożsamości miejsca naruszenia porządku z miejscem sprzedaży, przy czym miejsce sprzedaży stosownie do treści art. 2ą pkt 1 u.w.t.p.a. należy traktować jako obszar mierzony od granicy obiektu, zamknięty trwałą przeszkodą o charakterze faktycznym, taka jak krawędź jezdni, zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur bez przejść oraz ciek wodny bez bliskich przerw oraz istnienia związku przyczynowego pomiędzy zakłóceniami porządku publicznego a sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży. Przy czym, jak podkreślił Sąd, nie każde naruszenie porządku publicznego, w tym w szczególności zakłócanie ciszy nocnej, musi mieć związek ze sprzedażą i spożywaniem napojów alkoholowych. Powyższe natomiast uregulowanie określa zakres niezbędnych ustaleń faktycznych, które winny zostać poczynione przez organy administracyjne przed wydaniem rozstrzygnięcia w postaci przyznania lub pozbawienia uprawnienia czy nałożenia obowiązku, o których mowa w powołanej ustawie.

W sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 1705/08 WSA oddalił skargę na czynność w przedmiocie odmowy zwrotu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W ocenie Sądu opłata tzw. podstawowa za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości przewidzianej w art. 11ą ust. 2 u.w.t.p.a. dotyczy przedsiębiorców rozpoczynających działalność w tym zakresie (ust. 3 tego przepisu), tj. takich, którzy w roku poprzedzającym wydanie zezwolenia jej nie prowadzili. Podmiot, który w roku poprzednim prowadził sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie zezwolenia, które wygasło, i który występuje z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia w roku następnym na prowadzenie sprzedaży w tym samym punkcie, powinien być traktowany jako prowadzący działalność gospodarczą w przedmiocie sprzedaży alkoholu. Uiszczona przez ten podmiot opłata za „nowe" zezwolenie winna być ustalona w oparciu o przepis art. 11ą ust. 5, który określa wysokość opłaty odpowiednio do ogólnej wartości sprzedaży napojów alkoholowych w danym punkcie sprzedaży w roku poprzednim, a nie w oparciu o art. 11ą ust. 2 u.w.t.p.a.

W sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 2276/07 Sąd uchylił decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej w przedmiocie stwierdzenia utraty przez stronę skarżącą statusu zakładu pracy chronionej. Zaskarżoną decyzję wydano ze względu na fakt, że strona skarżąca nie posiadała decyzji Państwowej Inspekcji Pracy potwierdzającej spełnianie przez użytkowane przez nią obiekty wymagań, stawianych zakładom pracy chronionej, określonych w art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[96]. Zdaniem Sądu legitymowanie się taką decyzją jest warunkiem

[96] Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.

ubiegania się o przyznanie ww. statusu. W sytuacji jednak, gdy status ten został już nadany, stwierdzenie jego utraty z powodu braku takiej decyzji, przy spełnieniu pozostałych wymagań, byłoby nieproporcjonalne do wagi ustalonego braku formalnego.

W sprawach z zakresu gier losowych w 2008 roku wystąpiła tylko jedna rozbieżność w orzecznictwie. Miała ona miejsce na tle ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych[97] i dotyczyła kwestii dopuszczalności zmiany decyzji w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie działalności gier na automatach o niskich wygranych w zakresie lokalizacji punktów gier w trybie art. 155 k.p.a. W wyroku w sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 990/07 WSA przyjął w związku ze zmodyfikowanym stanowiskiem NSA (sygn. akt II GSK 233/08 i II GSK 281/08), że zmiana lokalizacji punktu gier lub liczby tych punktów, określonych w zezwoleniu, jest zmianą praw i obowiązków wynikających z zezwolenia, zatem zezwolenie to może być w tym zakresie zmienione w trybie art. 155 k.p.a. (sprawy o sygn. akt VI SA/Wa 2144/08 i VI SA/Wa 2008/08). Wcześniej NSA prezentował linię, wskazującą, 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 i wskazany element decyzji nie może być zmieniany w trybie art. 155 k.p.a. (zob. sprawy o sygn. akt II GSK 383/07, II GSK 384/07, II GSK 385/07, II GSK 441/07, II GSK 468/07 oraz II GSK 488/07).

4.3. Sprawy dotyczące uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć

Większość skarg dotyczyła uprawnień do wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego oraz skarg aplikantów adwokackich i aplikantów radcowskich.

W tej grupie spraw, w części odnoszącej się do adwokatów, radców prawnych i notariuszy, podkreślenia wymagają sprawy ze skarg Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych na decyzje Ministra Sprawiedliwości uchylające uchwały organów samorządu radcowskiego o odmowie wpisu wnioskodawcy na listę radców prawnych danej izby. Zarysowany na ich gruncie spór sprowadzał się do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego powstałego na tle wyroku TK z 8 listopada 2006 r. sygn. akt K 30/06 i dotyczył kwestii obowiązywania art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[98] w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. a/ ustawy z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw[99]. Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, odmawiając wpisu na listę, prezentowało pogląd, że powyższy przepis utracił moc obowiązującą w całości z dniem 31 grudnia 2006 r. Minister Sprawiedliwości natomiast, uchylając uchwały organów samorządu radcowskiego, wskazywał, że z wymienionym dniem przepis ten utracił moc obowiązującą jedynie w zakresie, w jakim stwarzał możliwość dopuszczenia do wykonywania zawodu radcy prawnego osób, które po złożeniu wskazanych w nim egzaminów nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym.

[97] Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.
[98] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.
[99] Dz. U. Nr 163, poz. 1361 ze zm.

WSA w Warszawie, rozpoznając przedmiotowe skargi, podzielił stanowisko Ministra Sprawiedliwości i orzekał o ich oddaleniu. W uzasadnieniach wyroków, m. in. w sprawach o sygn. akt VI SA/Wa 1022/08, VI SA/Wa 1079/08, VI SA/Wa 1122/08, VI SA/Wa 1133/08, podkreślając zakresowy charakter ww. rozstrzygnięcia TK z 8 listopada 2006 r., podał, że omawiany przepis został uznany za sprzeczny z Konstytucją jedynie w zakresie braku sprecyzowania w jego treści wymagań koniecznych dla dokonania wpisu osób aspirujących do zawodu radcy prawnego. W dotychczasowym brzmieniu przepis ten dopuszczał wpis na listę radców prawnych osób, bez konieczności odbycia aplikacji radcowskiej i zdania egzaminu radcowskiego, które legitymowały się zdanym egzaminem sędziowskim, prokuratorskim, adwokackim lub notarialnym, bez badania, czy osoby te posiadały odpowiednią praktykę w zawodzie prawniczym. Aktualnie stanowi on podstawę wpisu na listę radców prawnych tych osób, które nie odbyły aplikacji radcowskiej i nie złożyły egzaminu radcowskiego, lecz zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, adwokacki czy notarialny, z tym jednak zastrzeżeniem, że przed dokonaniem wpisu organy wpisowe obowiązane są badać, czy osoba ubiegająca się o wpis poradzi sobie w zawodzie radcy prawnego. Przesłankami tej oceny winny być m.in. czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy, szkolenie oraz praktyczny kontakt z wykonywaniem danego zawodu prawniczego.

Zagadnienie charakteru prawnego terminu określonego w art. 69 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[100], w którym Minister Sprawiedliwości może skutecznie sprzeciwić się wpisowi na listę adwokatów, zostało rozstrzygnięte w uchwale z 15 października 2008 r. sygn. akt II GPS 4/04. NSA przesądził, że decyzja o wyrażeniu sprzeciwu musi zostać uzewnętrzniona przez jej doręczenie stronie, bo tylko w takim przypadku wchodzi do obrotu prawnego i wywołuje skutek prawny. Brak doręczenia decyzji w ustawowym terminie skutkuje dokonaniem wpisu.

4.4. Sprawy z zakresu telemediów

Z tego zakresu (telemedia) wpłynęło łącznie 69 skarg. Rozbieżność pojawiła się w WSA w Warszawie w kwestii dopuszczalności skargi na uchwałę KRRiT w przedmiocie pozostawienia bez rozpoznania wniosku o rozszerzenie koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego o kolejną stację nadawczą. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy art. 9 ust. 1 ww. ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia KRRiT z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych[101]. WSA w Warszawie zauważył, że możliwość załatwienia sprawy administracyjnej w drodze wydania decyzji bądź postanowienia wynikać musi wprost z przepisów prawa. Tymczasem przepisy ww. rozporządzenia, jak i ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, nie przewidują uprawnienia organu do pozostawienia wzmiankowanego wniosku bez rozpoznania przez wydanie decyzji lub postanowienia. Dlatego działanie organu, które przyjęło formę zaskarżonej uchwały, Sąd uznał za prawidłowe, stwierdzając,

[100] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.
[101] Dz. U. z 2007 r. Nr 5, poz. 41.

że prawo do jej zaskarżenia wynika z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Tym samym nie potwierdził tezy organu o wyłącznie wewnętrznym charakterze tej uchwały, w sytuacji, gdy dotyczyła ona uprawnień strony skarżącej przez uniemożliwienie jej rozszerzenia praw wynikających z dotychczas posiadanej koncesji. Natomiast w sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 1966/07, zakończonej nieprawomocnym postanowieniem z dnia 26 marca 2008 r., Sąd stanął na stanowisku, że uchwała KRRiT o pozostawieniu, na podstawie § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia, wniosku strony bez rozpoznania ma charakter aktu prawa wewnętrznego i nie jest kierowana do konkretnego adresata. Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne nie obejmuje tego typu aktów; co za tym idzie, Sąd odrzucił skargę w tej sprawie z powodu niedopuszczalności.

4.5. Sprawy z zakresu własności przemysłowej

Większość skarg dotyczyła problematyki znaków towarowych. Orzecznictwo sądów w sprawach z zakresu własności przemysłowej jest zgodne z utrwalonym stanowiskiem doktryny i praktyką orzeczniczą prezentowaną przez sądy w okresach wcześniejszych.

Wśród spraw dotyczących wynalazków zasługuje na uwagę sprawa o sygn. akt VI SA/Wa 112/08, w której prawomocnym wyrokiem z 9 maja 2008 r. Sąd oddalił skargę na decyzję Urzędu Patentowego RP w przedmiocie odmowy udzielenia patentu na wynalazek pt. „Nowy sposób leczenia". Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z 19 października 1972 r. o wynalazczości[102], zakres przedmiotowy patentu określają zastrzeżenia patentowe zawarte w opisie, który ma za zadanie ujawnić istotę wynalazku (art. 26 ust. 1 tej ustawy). Zdaniem Sądu zastrzeżenia patentowe niezależne określają wynalazek środkami technicznymi odpowiednimi dla każdej kategorii wynalazku; środki te powinny prowadzić do uzyskania pożądanego rezultatu. Zatem zamieszczone w tych zastrzeżeniach rozwiązania muszą być zupełne w tym znaczeniu, że mają na celu rozwiązywać problem przy użyciu wystarczająco ujawnionych środków technicznych. Brak charakteru technicznego zastrzeżenia patentowego niezależnego jest brakiem merytorycznym, przesądzającym o braku zdolności patentowej wynalazku określonego tymi zastrzeżeniami, a nie brakiem formalnym. Ponadto wynalazek musi zawierać wskazówki umożliwiające jego zastosowanie przeciętnemu fachowcowi z danej dziedziny techniki, po przeprowadzeniu zwykłych zabiegów adaptacyjnych. Zupełność rozwiązania pozostaje w związku z należytym ujawnieniem jego istoty, przy czym nie jest wymagane podanie najlepszego sposobu (metody) urzeczywistnienia wynalazku; konieczne jest jednak podanie chociaż jednego wariantu jego realizacji w sposób gwarantujący uzyskanie założonego efektu. Istotne jest, by ujawnienie wynalazku o charakterze medycznym dawało możliwość nie tylko jego zastosowania, lecz również by realizacja rozwiązania technicznego była bezpieczna dla odbiorców.

W wyroku z 30 lipca 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 390/08 Sąd ponownie odnosił się do tematu podobieństwa znaków towarowych, uznając, że podobieństwo ocenia się według cech wspólnych, a nie według występujących w nich różnic. Różnice nie wykluczają podobieństwa znaków. Gdy różnice są dominujące, ryzyko pomyłki jest mało prawdopodobne,

[102] Dz. U. z 1993 r. Nr 26, poz. 117 ze zm.

a podobieństwo w rozumieniu ustawy nie zachodzi. Gdy dominują cechy wspólne, to choć różnice istnieją, kupujący może być wprowadzony w błąd i można wtedy mówić o podobieństwie uzasadniającym postawienie zarzutu naruszenia prawa do znaku oryginalnego. Sprawdzenie podobieństwa powinno więc prowadzić do obiektywnego bilansu podobieństw i różnic, a ich sumę należy odnieść do przeciętnej uwagi rozsądnego kupującego.

Kontynuację dotychczasowej linii orzecznictwa można także dostrzec w wyroku z 30 września 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 1042/08, w którym Sąd postanowił, że dla wykazania interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia wygaśnięcia znaku towarowego nie wystarczy powołanie się jedynie na sam fakt wprowadzania do obrotu produktów tego samego rodzaju, co produkty oznaczone spornym znakiem. Taka działalność nie koliduje z prawem ochronnym na znak towarowy, przysługującym innemu podmiotowi i dlatego nie upoważnia do domagania się stwierdzenia wygaśnięcia prawa na ten znak.

Należy także podkreślić, że w roku 2008 Biuro Orzecznictwa przeprowadziło analizę orzeczeń w sprawach dotyczących znaków towarowych, w których powoływano orzecznictwo i prawo europejskie. Analiza ta potwierdziła wysoki poziom orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Cytowane w nich liczne orzecznictwo europejskie jest szeroko omawiane, wpasowuje się w stan faktyczny danej sprawy, a wnioski z niego płynące omawiane są szeroko. Orzecznictwo w tym zakresie jest także jednolite.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2008 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało
3 262	3 501	6 763	3 963	58,5%	2800

W roku minionym, w porównaniu z 2007 r., wpływ skarg kasacyjnych zmniejszył się o 9 %, nastąpił natomiast wzrost liczby skarg rozpoznanych o 14%. Zauważalne jest także zmniejszenie liczby spraw pozostawionych do załatwienia na okres następny (o 14% w stosunku do 2007 r.), a począwszy od czwartego kwartału minionego roku liczba spraw załatwionych była wyższa od wpływu spraw.

Uwzględniono 18,7% skarg kasacyjnych załatwionych na rozprawie, w tym w 474 sprawach uchylono wyrok sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, w 269 sprawach uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargę (w 170 sprawach uwzględniono skargę, natomiast w 86 sprawach oddalono skargę). Oddalono 2613 skarg kasacyjnych załatwionych na rozprawie i na posiedzeniu niejawnym. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2008 r. zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne (2103) i prawne (1337) oraz organizacje społeczne (46), prokuratora (14) i Rzecznika Praw Obywatelskich (1).

Pełnomocnicy organów administracji publicznej wzięli udział w 669 rozprawach. Adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania uczestniczyli w 525 rozprawach, radcy prawni – w 636 sprawach, prokurator – w 35 sprawach, a Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 2 sprawach.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2008 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało
113	2 350	2 4638	2 371	96,3%	92

Odnotowano także zmniejszenie wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych z 2423 w 2007 r. na 2350 w 2008 r. – o 73 sprawy (3 %).

Na 2371 rozstrzygniętych zażaleń w 379 przypadkach uwzględniono zażalenie, a w 1887 sprawach oddalono zażalenie. Największą liczbę zażaleń – 365 odnotowano w przedmiocie prawa pomocy, ponadto 317 – w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej, 244 – w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, 90 – w przedmiocie wyłączenia sędziego. Najwięcej zażaleń wpłynęło od postanowień WSA: w Warszawie (44,2%0, w Krakowie (9,5%), we Wrocławiu (6,4%), w Poznaniu (5,4%).

Zagadnienia odnoszące się do działalności uchwałodawczej, sporów kompetencyjnych oraz skarg na tzw. przewlekłość postępowania omówiono w części pierwszej.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Podobnie jak w 2007 r., spośród skarg kasacyjnych złożonych w minionym roku 64,4% stanowiły skargi od wyroków WSA: w Warszawie (42,6%), w Krakowie (11,6%), w Gliwicach (5,2%) i we Wrocławiu (5%).

Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw w minionym roku wyniósł 66% (w 2007 r. – 68,66%), z tym że wskaźnik stabilności orzecznictwa jest najwyższy w WSA: w Opolu – 78,43%, w Gliwicach – 77,42%, w Gdańsku – 75,23%, w Kielcach – 74,24%, w Olsztynie – 71,28%, we Wrocławiu – 71,17%, a najniższy w WSA: w Gorzowie Wlkp. – 69,01%, w Poznaniu – 68,42%, w Łodzi – 68,24%, w Szczecinie – 66,39%, w Bydgoszczy – 65,93%, w Białymstoku – 65,91%, w Lublinie – 64,55%, w Rzeszowie – 62,50%, w Warszawie – 62,31%, w Krakowie – 59,44%[1].

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2008 r. wyniósł 80,30% (w 2007 r. – 77,81%). Wskaźnik stabilności w tej grupie spraw jest najwyższy w WSA: w Bydgoszczy – 94,29%, w Olsztynie – 88,24%, w Poznaniu – 85,27%, Opolu – 83,67%, Warszawie – 82,66%, Lublinie – 82,43%, we Wrocławiu – 81,51%, w Szczecinie – 80,00%, a najniższy w WSA: w Łodzi – 79,75%, w Gliwicach – 79,37%, w Gdańsku – 75,45%, w Gorzowie Wlkp. – 72,22%, w Kielcach – 71,43%, w Rzeszowie – 71,21%, w Białymstoku – 64,84%, w Krakowie – 66,53%.

Orzecznictwo sądów pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby należy ocenić pozytywnie, aczkolwiek wskaźnik uwzględnionych skarg kasacyjnych jest niewiele mniejszy w porównaniu z 2007 r. Zauważone w trakcie kontroli instancyjnej rozbieżności w orzecznictwie sądów pierwszej instancji i NSA są eliminowanie poprzez działalność uchwałodawczą NSA. Podjęto w tym trybie 8 uchwał, a jedną sprawę rozstrzygnięto w powiększonym składzie. Pozytywnie należy ocenić aktywność wojewódzkich sądów administracyjnych w korzystaniu z możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym[2].

Wyeliminowano rozbieżności i utrwalona została linia orzecznicza w zakresie możliwości zaskarżenia postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Aktualnie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA przyjęto 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

[1] W 2007 r. wskaźnik stabilności orzecznictwa był najwyższy w WSA 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 WSA: 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%.

[2] Szerzej omówiono to w pkt VI „Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych".

zobowiązuje do badania naruszenia interesu prawnego ustaleniami studium, a nie zakłada a *priori* braku takiej możliwości. Wskazano, że interesu prawnego nie można wywodzić z faktu, że trwa postępowanie reprywatyzacyjne[3].

Należy natomiast zasygnalizować stanowisko niektórych składów orzekających WSA w Warszawie odnośnie do zagadnienia podpadania (niepodpadania) pod działanie art. 2 ust. 1 lit. c/ dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[4] (dalej dekret PKWN), tzw. zespołów pałacowo (dworsko) – parkowych.

Stanowisko NSA i części składów orzekających wojewódzkich sądów administracyjnych[5] w tej materii jest jednoznaczne i zgodne z uchwałą z dnia 5 czerwca 2006 r. sygn. akt I OPS 2/06[6]. Za węższym ujęciem pojęcia „nieruchomość ziemska" opowiada się w swych orzeczeniach NSA[7], twierdząc, że „Nieruchomości leśne, nieprzeznaczone do produkcji rolnej, stanowiące część nieruchomości ziemskiej mogły być wyłączone z pod działania dekretu PKWN na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r.[8] Lasy i grunty leśne, o ile nie przekraczały 25ha, przeszły ex lege na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 1 dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa[9]". W wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 823/07 NSA zauważy, że przez pojęcie „nieruchomość ziemska", używane w dekrecie PKWN, należy rozumieć nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, a na cele reformy rolnej mogły być przejmowane tylko takie nieruchomości (lub ich części), które stanowiły tereny, a nie obiekty rezerwowane dla realizacji celów określonych w art. 1 ust. 2 pkt d/ i e/ dekretu PKWN. Na uwagę zasługuje wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 532/07, gdzie podkreślono, że przepisy dekretu muszą być stosowane i wykładane ściśle, zgodnie z konstytucyjną zasadą państwa prawnego. Jeszcze wcześniej wskazywano, że dekret nie dawał żadnych podstaw do konfiskaty całego mienia osób fizycznych, w tym wszystkich gruntów i zabudowań właścicieli ziemskich. Jednoznacznie bowiem odnosił się tylko do nieruchomości ziemskich wymienionych w jego art. 2 ust. 1. Zawarte tam wyliczenie jest przy tym pełne, a nie przykładowe i podlegać musi wykładni ścisłej, a nie interpretacji rozszerzającej (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 1995 r. sygn. akt II SA 1499/94). W wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 823/07 zaznaczono ponadto, że materialnoprawną podstawę kontrolowanych przez sąd pierwszej instancji decyzji w tego typu sprawach stanowi art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, zgodnie z którym na cele reformy rolnej przejęciu będą podlegały stanowiące własność czy współwłasność osób fizycznych lub prawnych nieruchomości ziemskie o określonym areale. Zdanie pierwsze ust. 1 art. 2 dekretu, w pierwotnym brzmieniu[10], odwoływało się bezspornie do „nieruchomości ziemskich

[3] Zob. sprawy o sygn. akt II OSK 919/08 i II OSK 920/08.

[4] Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

[5] Np. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 586/08.

[6] Z art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu PKWN wynika, że na cele reformy rolnej mogą być przeznaczone tylko te nieruchomości ziemskie, które odpowiadają celom wskazanym w art. 1 część druga dekretu.

[7] Np. w wyroku z dnia 20 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1697/07.

[8] Dz. U. Nr 10, poz. 51.

[9] Dz. U. Nr 15, poz. 82.

[10] Opublikowany w Dz. U. RP Nr 4, poz.17.

o charakterze rolniczym". Późniejsza nowelizacja[11], polegała na skreśleniu słów „o charakterze rolniczym". Brzmienie art. 2 ust. 1 zd. 1 – zawarte w tekście jednolitym zamieszczonym w Dzienniku Ustaw z 1945 r., Nr 3, poz. 45 – nie obejmowało więc skreślonych nowelą słów. Na podobne zagadnienia NSA zwrócił uwagę także w wyrokach z dnia: 11 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1827/06, 3 października 2008 r. sygn. akt I OSK 1162/07, 22 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 532/07.

Natomiast większość składów orzekających w WSA w Warszawie przyjęła, że „nieruchomości ziemskie" stanowią nie tylko użytki rolne lub nieruchomości bezpośrednio służące produkcji rolnej, lecz także inne nieruchomości wchodzące w skład majątku ziemskiego danego właściciela, jak np. zespoły pałacowo – parkowe[12]. Z faktu skreślenia w dekrecie wyrazów: „o charakterze rolniczym" wskutek nowelizacji wywiódł, że zamiarem ówczesnego prawodawcy było rozszerzenie zakresu przedmiotowego dekretu i przejmowanie na własność Państwa obok nieruchomości rolnych również innych nieruchomości, które nie posiadały takiego charakteru. W konsekwencji skład orzekający WSA w nie podzielając zaprezentowanego wyżej stanowiska NSA do sprawy o sygn. akt IV SA/Wa 973/08, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym[13] o zbadanie zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych.

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

W sprawach z zakresu budownictwa odniesiono się do kilku ważnych zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów prawa budowlanego.

3.1.1. *W sprawach z zakresu legalizacji tzw. samowoli budowlanej ważne znaczenie miał wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt P 37/06*[14], mocą którego z art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b/

[11] Dokonana dekretem z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 9).

[12] Sygn. akt IV SA/Wa 1120/08.

[13] Omówione w pkt VI.

[14] W którym stwierdzono, że warunek posiadania prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy w dniu wszczęcia postępowania w sprawie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

i art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, dalej Prawo budowlane, usunięto wyrazy: „w dniu wszczęcia postępowania". W orzecznictwie przyjęto jednolity pogląd, że po wyroku TK dopuszczalne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 48 Prawa budowlanego (wyrok z dnia 8 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1154/07).

3.1.2. *W kwestii stosowania art. 37 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawa budowlanego*, który ma zastosowanie do obiektów wybudowanych bez pozwolenia na budowę przed wejściem w życie Prawa budowlanego z 1994 r. w orzecznictwie sądowym przeważył pogląd, że nakaz rozbiórki nie może być orzeczony z powodu niezgodności z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym, w sytuacji gdy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący w dacie orzekania w przedmiocie nakazu rozbiórki dopuszcza tego rodzaju zabudowę. W wyroku z dnia 26 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1096/07 uznano, że sprawy wszczęte i zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane[15], do których stosuje się przepisy dotychczasowe, to również sprawy zakończone ostatecznymi w tym terminie decyzjami o pozwoleniu na budowę, w których rozstrzygnięto o sposobie prawnego zakończenia inwestycji na zasadzie art. 55 Prawa budowlanego w brzmieniu sprzed 31 maja 2004 r., nawet wtedy, gdy zakończenie inwestycji nastąpiło już po dniu 30 maja 2004 r.

3.1.3. *Z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę mogą wystąpić wspólnicy spółki cywilnej*, a nie sama spółka cywilna, gdyż ta nie może skutecznie złożyć oświadczenia o przysługującym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co jest wymagane zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego (wyrok z 3 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 599/07).

Kilka orzeczeń odnosiło się do kwestii pojęcia strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę po zmianie art. 28 Prawa budowlanego[16], która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. Z datą tą krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, został ograniczony, w stosunku do określonego w art. 28 k.p.a. Zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym od 11 lipca 2003 r., ograniczono krąg podmiotów do: inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Przez pojęcie „zarządcy nieruchomości" należy rozumieć nie tylko jednostkę organizacyjną, na rzecz której oddano nieruchomość w trwały zarząd na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz także podmiot, na rzecz którego ustanowiono prawo użytkowania nieruchomości (ograniczone prawo rzeczowe), na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego (wyrok z 15 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 1510/06).

Przymiot strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę nie przysługuje osobie, która na sąsiedniej nieruchomości zbudowała obiekt budowlany w oparciu o umowę cywilnoprawną, zawartą z użytkownikiem wieczystym, dającą jej prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 3 pkt 11), bowiem nie jest to zarządca nieruchomości w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego (wyrok z 31 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 878/07).

[15] Dz. U. Nr 93, poz. 888 ze zm.

[16] Ustalonym przez art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718).

Wykonawca robót budowlanych z tytułu zawartej z inwestorem umowy cywilnoprawnej o roboty budowlane, nie ma przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na podstawie przepisów Prawa budowlanego. Podobne stanowisko zajęto w stosunku do autora projektu budowlanego, pomimo że ten zgodnie z art. 17 Prawa budowlanego jest uczestnikiem procesu budowlanego (wyrok z 30 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 581/07)[17].

Oprócz ograniczeń podmiotowych, w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego wprowadzono też ograniczenie wynikające z pojęcia „obszaru oddziaływania obiektu" zdefiniowanego w pkt 20 art. 3 tej ustawy. Powyższe przepisy zmierzające do uproszczenia postępowania i skrócenia okresu oczekiwania na wydanie pozwolenia na budowę, słuszne w swym założeniu, w praktyce spowodowały wzrost liczby skarg przed sądami administracyjnymi, w których kwestionuje się uznanie, przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, za stronę postępowania w danej sprawie. Najwięcej kontrowersji wzbudza pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu", przez które należy rozumieć „teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu". W wyroku z 25 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1241/06 NSA stwierdził, że o uznaniu, że dany teren znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu można mówić tylko wtedy, kiedy to na podstawie przepisów odrębnych, np. Prawo ochrony środowiska, w związku z położeniem nieruchomości, wymagane jest wprowadzenie ograniczeń w zagospodarowaniu tego terenu. Ustawodawca odwołał się tu wyraźnie do kryteriów normatywnych wynikających z obowiązujących przepisów materialnego prawa administracyjnego, nie zaś z przepisów prawa cywilnego dotyczących ochrony własności.

Skarżący najczęściej wywodzą swoją legitymację z potocznego lub subiektywnego znaczenia pojęcia obszaru oddziaływania obiektu z czym wiążą spodziewane w przyszłości oddziaływania na ich nieruchomość, które co najwyżej można określić w kategoriach naruszenia interesu faktycznego, a nie naruszenia interesu prawnego. Przejściowe uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, związane z prowadzeniem budowy, nie oznaczają, że nieruchomości te znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20, co w konsekwencji nie daje przymiotu strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego (wyrok z 2 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1497/07).

W postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę na inny podmiot lub o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, stronami postępowania, zgodnie z art. 40 ust. 3, są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji. Natomiast nie ma pewności co do stosowania art. 28 ust. 2 przy zmianie decyzji o pozwoleniu na budowę wyroku z 31 marca 2008r. sygn. akt II OSK 313/07[18].

W postępowaniu nadzwyczajnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę krąg podmiotów uznawanych za strony postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę określa się na podstawie art. 28 k.p.a. w związku z art. 28 ust. 2

[17] Zob. także wyroki: z 26 stycznia 2001 r. sygn. akt II SA/Po 2404–2405/99, z 26 listopada 1998 r. sygn. akt II SA/Gd 1930/96.

[18] Art. 36a. 1. Istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

Prawa budowlanego Zdaniem NSA art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stanowi *lex specialis w* stosunku do art. 28 k.p.a., co oznacza, że w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę „interes prawny lub obowiązek", o którym mowa w art. 28 k.p.a. jest wyprowadzany z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego (wyrok z dnia 17 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1387/07)[19].

W kilku orzeczeniach odniesiono się do kwestii udziału organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących pozwoleń na budowę.

Zdolność sądowa organizacji społecznej w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę podlega ograniczeniu, bowiem zgodnie z art. 28 § 3 Prawa budowlanego art. 31 k.p.a. nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (wyrok z dnia 20 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 265/07). W sprawach dotyczących pozwoleń na budowę organizacja społeczna nie może być dopuszczona do postępowania sądowoadministracyjnego w charakterze uczestnika postępowania na podstawie 33 § 2 p.p.s.a., skoro jej udział w postępowaniu administracyjnym wyłączył art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego w związku z art. 31 k.p.a. (postanowienie z dnia 24 stycznia 2008 r. sygn. akt II OZ 20/08). W odniesiono się do legitymacji organizacji społecznej, która brała udział w danym postępowaniu na prawach strony do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. uznano, że organizacja społeczna, nie może żądać ponieważ wznowienie postępowania z przyczyny określonej w tym przepisie następuje tylko na żądanie strony, a uprawnienia podmiotu na prawach strony nie są tożsame z uprawnieniami podmiotu mającego przymiot strony (wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 641/07).

W postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, zgodnie z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, stroną jest wyłącznie inwestor (wyrok z 31 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 313/07).

Przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie, stosownie do art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, posiada wyłącznie inwestor. Przepis ten znajduje zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie wydawana jest po zakończeniu budowy, realizowanej na podstawie funkcjonującego w obrocie prawnym pozwolenia na budowę. Stosowanie powyższego przepisu musi być wyłączone, gdy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie zapada na skutek legalizacji samowoli budowlanej lub w postępowaniu wywołanym istotnym odstąpieniem od warunków pozwolenia na budowę i zatwierdzonego projektu budowlanego (wyrok z dnia 10 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1574/07)[20].

Wskazane powyżej zagadnienia związane z ustalaniem stron w postępowaniach administracyjnych, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane, powinny być brane pod uwagę przez prawodawcę przy kolejnych nowelizacjach ustawy, tym bardziej kiedy zmierza się w kierunku szerszego zastosowania instytucji zgłoszenia w miejsce decyzji o pozwoleniu na budowę.

3.1.4. *Kara pieniężna za naruszenie przepisów prawa budowlanego*, na podstawie art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego może być nałożona za działania, które mieszczą się w granicach

[19] Patrz wyroki NSA z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 598/06 i z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1058/07.

[20] Patrz wyroki: z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1174/07 i z dnia 17 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1077/07.

prawa i stanowią gwarantowane uprawnienia inwestora na podstawie art. 36a ust. 5 Prawa budowlanego. Użyte w art. 59f ust. 1 ustawy Prawa budowlanego określenie „nieprawidłowość" należy do pojęć nieostrych, niedookreślonych, a zatem w celu rozstrzygnięcia występujących wątpliwości należy odnieść się do wykładni celowościowej oraz systemowej tego przepisu. Kara za zrealizowanie obiektu niezgodnie z projektem architektoniczno-budowlanym, jak i z projektem zagospodarowania działki musi być proporcjonalna do popełnionego przez inwestora czynu. Przepisy prawa budowlanego wprowadzają w zakresie nieprawidłowości rozróżnienie na istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia oraz nieistotne, dopuszczalne odstępstwa w tym zakresie (wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 324/07).

3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

3.2.1. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*[21], dalej ustawa p.z.p., obowiązuje już kilka lat i odnośnie do rozumienia jej przepisów jest już dość pokaźny dorobek orzeczniczy, jednak częste nowelizacje jej przepisów przyczyniają się do pojawiania się rozbieżności w orzecznictwie sądów pierwszej instancji. Odnosi się to m.in. do relacji pomiędzy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a planem miejscowym. Przyjęta w jednej z nowelizacji ustawy p.z.p. zmiana, zobowiązująca, w art. 20 ust. 1 ww. ustawy, do stwierdzenia „zgodności" projektu planu z ustaleniami studium, a nie tylko ,,spójności", jak to było wcześniej, spowodowała, że skarżący, a niekiedy i sądy pierwszej instancji, żądali pełnego przenoszenia ustaleń studium do projektów planów. W wyroku z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 751/07 NSA, podtrzymując stanowisko WSA w Gliwicach[22], zasadnie wywiódł, że intencją ustawodawcy jest różnicowanie treści aktów planistycznych gminy: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O ile ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być, w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 ustawy p.z.p., w miarę szczegółowe, o tyle treść studium jako aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny. Wynika to dość jednoznacznie z brzmienia art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 5 ww. ustawy. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 34/08, iż co prawda ,,inne przeznaczenie" określonego terenu w planie miejscowym niż w studium należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 ustawy p.z.p., ale dopiero wówczas, gdy to „inne przeznaczenie terenu" w planie miejscowym jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium. Z kolei w wyroku z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 281/08 NSA doszedł do przekonania[23], że niezgodność granic terenu objętego planem z ustaleniami studium nie może być uznana za spełnienie wymogu art. 20 ust. 1 ustawy i w konsekwencji stanowi naruszenie jej art. 9 ust. 4. Natomiast w wy-

[21] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

[22] Wyrok z 28 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Gl 143/06.

[23] Oddalając skargę kasacyjną od wyroku z 23 października 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 547/07 nieuwzględniającego skargę wniesioną na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody.

roku z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 32/08 NSA stwierdził, że inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym niż w studium stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 ustawy p.z.p., przede wszystkim, gdy to „inne przeznaczenie terenu" w planie miejscowym jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium.

3.2.2. *W latach poprzednich dość często odnoszono się do zagadnienia rozumienia pojęcia działki sąsiedniej i jest w tym obszarze dość pokaźny dorobek orzeczniczy*. Nie ma wątpliwości co do szerokiego rozumienia pojęcia działki sąsiedniej, niekoniecznie bezpośrednio graniczącej z terenem inwestycji[24]. Pojawił się problem, czy już istniejąca zabudowa na działce spełnia wymóg dobrego sąsiedztwa. W wyroku z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 518/07 NSA podzielając stanowisko sądu pierwszej instancji[25] przyjął, że wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy p.z.p. nie pozostawia wątpliwości, że przez działkę sąsiednią należy rozumieć inną działkę niż ta, na której ma być zrealizowana inwestycja.

W wyroku z dnia 3 grudnia 2008 r., o sygn. akt II OSK 1520/07 NSA stwierdził, że z treści przepisów ustawy p.z.p., a w szczególności art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie wynika, aby można było uznać za niedopuszczalne ustalenie warunków zabudowy w przypadku, gdy zabudowa na działkach sąsiednich (pod względem urbanistycznym) jest zróżnicowana. Zróżnicowanie zabudowy tworzy bowiem po stronie organu rozpoznającego wniosek o ustalenie warunków zabudowy uprawnienie, aby – ramach ustawowego swobodnego uznania – ustalił, który z istniejących budynków będzie stanowić punkt odniesienia dla ewentualnej decyzji o warunkach zabudowy, w tej i następnych sprawach.

3.2.3. *Odnoszono się także do zagadnienia sposobu odliczania od opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego po uchyleniu art. 37 ust. 2 ustawy p.z.p*. W wyrokach z dnia 13 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 657/07 oraz 17 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 658/07 NSA odwołując się do konstytucyjnych zasad uznał, że należy uwzględnić prawo skarżącego do odliczenia nakładów poniesionych przez niego na nieruchomości jeszcze w czasie obowiązywania art. 37 ust. 2 ustawy p.z.p. Zastosowanie zasady, że wiążący jest stan prawny obowiązujący w dacie orzekania, o ile ustawodawca nie stanowi inaczej, podczas gdy zmiana niesie niekorzystne skutki dla strony, narusza art. 2 Konstytucji. Jeśli więc decyzja organu administracji wydana została po uchyleniu art. 37 ust. 2 ustawy p.z.p., które odbierało możliwość odliczenia od opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nakładów poniesionych przez właściciela bądź użytkownika wieczystego, mających wpływ na wzrost wartości tej nieruchomości, to należało wziąć pod uwagę podstawową zasadę prawa intertemporalnego – regułę *tempus regit actum*, która oznacza, że zdarzenie prawne należy oceniać według stanu prawnego obowiązującego w dacie gdy miało ono miejsce, a bezpośrednie działanie nowego prawa uzależnione jest od wskazania ważnego interesu publicznego.

W wyroku z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 1887/07 NSA stwierdził, że ani rada gminy ani jej organ wykonawczy nie mają kompetencji do określenie procentowych stawek opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, w przypadku braku planu miejscowego. Decyzja o warunkach zabudowy ma szczególny charakter. Można ją wydać, w odniesieniu

[24] Ten tok rozumowania został *expressis verbis* podtrzymany m.in. w wyrokach NSA: z dnia 14 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 617/07 i z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 58/07.

[25] W wyroku z 27 listopada 2006 r. II SA/GL 99/06).

do tego samego terenu, więcej niż jednemu wnioskodawcy nawet, jeśli wnioskodawca nie legitymuje się tytułem prawnym do tej nieruchomości. Nie rodzi ona praw do terenu ani nie narusza praw i uprawnień osób trzecich. Można ją przenieść na rzecz innego podmiotu, o ile podmiot, któremu ją wydano, wyrazi na to zgodę. Przede wszystkim jednak wydanie jej jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy spełnione są łącznie wymogi określone w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy p.z.p.(zasada dobrego sąsiedztwa). Tak sformułowany warunek sprawia, że trudno byłoby wykazać, że decyzja o warunkach zabudowy spowodować może wzrost wartości nieruchomości. Ten warunek oraz wskazane wyżej cechy decyzji o warunkach zabudowy uzasadniają wniosek o odmiennej konstrukcji prawnej regulacji odnoszącej się do decyzji o warunkach zabudowy, na tyle odmiennej, że skutkującej wyłączeniem stosowania przepisu art. 36 ust. 4 , art. 37 ust. 6 i 7 ustawy p.z.p.

3.2.4. *Kolejną, wartą zasygnalizowania kwestią, jest wątpliwość, czy art. 85 ust. 2 ustawy p.z.p. ustanawia obowiązek kontynuacji sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, gdy proces planistyczny zaawansowany jest w stopniu wskazanym w tym przepisie, czy też takiego bezwzględnego obowiązku nie ustanawia, rozstrzygając jedynie o podstawie prawnej procedury planistycznej wówczas, kiedy się ona toczy. W wyroku z dnia 1 października 2008 r. sygn. akt II OSK 313/08 NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji[26], że przedmiotowy przepis o charakterze intertemporalnym obowiązku, o którym mowa, nie ustanawia. Art. 85 ust. 2 ustawy p.z.p. ma zastosowanie do już prowadzonej procedury planistycznej i nie stoi na przeszkodzie do „wycofania" się z rozpoczętych prac planistycznych. Rezygnacja powinna mieć racjonalne uzasadnienie, a takim uzasadnieniem może być bezskuteczne kilkunastoletnie procedowanie w sprawie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Zasadne wydaje się zastosowanie prostszej procedury obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która umożliwi skarżącym przedstawić swoje racje w formie uwag do projektu planu i zachować prawo do skarżenia ustaleń planu do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[27].

W wyroku z dnia 4 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 1883/07NSA odniósł się do możliwości skarżenia planu miejscowego wcześniej już skontrolowanego przez sąd administracyjny. Zdaniem NSA nie można wykluczyć skargi na podstawie art. 101 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym na akt prawa miejscowego, mimo wcześniejszej oceny legalności tego aktu, dokonanej przez sąd ze skargi innego podmiotu. Rozstrzygające znaczenie ma rozumienie pojęcia „sprawy", które zwykle łączone jest ze sprawą będącą przedmiotem rozpatrzenia organu administracji publicznej lub rozpoznania sądu administracyjnego i traktowane jest jako przedmiot rozstrzygania w oparciu o określone normy prawa materialnego. Takie rozumienie sprawy, charakterystyczne w szczególności dla załatwienia indywidualnych spraw obywateli w drodze decyzji administracyjnej, obejmuje też stanowienie aktów prawa powszechnie obowiązującego przez administrację publiczną. Wprawdzie akty prawa miejscowego różnią się w swej treści od rozstrzygnięć indywidualnych, zawierają bowiem

[26] W wyroku z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 436/07.
[27] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

normy adresowane do ogółu adresatów, normując bliżej nieokreśloną liczbę zdarzeń, ale także zawierają ustalenia o charakterze indywidualnym. Takim aktem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To oznacza, że kontrola legalności planu dokonywana zarówno przez organ nadzoru, jak i przez sąd administracyjny działający jest zagadnieniem złożonym, które trudno byłoby objęć jednym określeniem „sprawa" w rozumieniu art. 101 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Sąd administracyjny, orzekając ze skargi z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym bada postanowienia planu odnoszące się do konkretnej nieruchomości, głównie w zakresie nadużycia przez gminę przysługującego jej z mocy ustawy władztwa planistycznego.

W postanowieniu NSA z dnia 28 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1132/08 NSA uznał, że wejście w życie uchwały podjętej przez radę gminy nie stanowi przesłanki formalnej zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego, bowiem art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o naruszeniu wiąże naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia podjętą uchwałą, a nie z jej stosowaniem, a w przypadku aktów prawa miejscowego – z publikacją i wejściem w życie.

3.3. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

3.3.1. *W minionym roku największa liczba skarg kasacyjnych w sprawach samorządowych dotyczyła spraw związanych z wygaśnięciem mandatu radnych* (w tym radnych dzielnic warszawskich) oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów będące skutkiem naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jednostki samorządu terytorialnego bądź naruszenia zakazu łączenia funkcji radnego z pracą w urzędzie gminy (dzielnicy). W sprawie o sygn. akt II OSK 842/08 NSA stwierdził, że wprowadzony w art. 24f ust. 1 u.s.g. zakaz opiera się na łącznym wystąpieniu dwóch przesłanek: prowadzeniu działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami oraz wykorzystaniu mienia komunalnego przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Podjęcie uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego (wydaniu przez wojewodę zarządzenia zastępczego na podstawie art. 98a ust. 2 powołanej u.s.g.) może nastąpić wówczas, gdy rada gminy (miasta) ustali wystąpienie tych dwóch przesłanek łącznie. Z kolei w sprawie o sygn. akt II OSK 702/08 NSA przyjął zgodnie z wcześniejszą linię orzeczniczą, iż udział radnego w składzie organu zarządzającego miejskiego klubu sportowego korzystającego w działalności gospodarczej z mienia gminnego spełnia przesłanki wygaśnięcia mandatu wynikające z art. 24f ust. 1 u.s.g. Kontynuowano także kierunek wykładni, zgodnie z którym pełnienie przez radnego funkcji prezesa zarządu banku, w którym gmina ma udziały, rachunek bankowy oraz wynajmuje bankowi lokale komunalne (m.in. w sprawie o sygn. akt II OSK 484/08) spełnia przesłanki określone w art. 24f ust. 1 u.s.g. Przesłanki te spełnia także prowadzenie przez radnego gospodarstwa rolnego z wykorzystaniem (choćby nie przynoszącym korzyści) dzierżawionych od gminy gruntów (sygn. akt II OSK 1004/08). Utrwalone zostało także stanowisko, iż uchwała rady stwierdzająca wygaśnięcie mandatu z przyczyn, o których mowa w art. 190 ust. 1, 2 i 4 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ma charakter deklaratoryjny, ponieważ wygaśnięcie mandatu następuje z mocy prawa. W sprawach o sygn. akt II OSK 1227/08 NSA stwierdził, że udzielanie przez lekarza – radnego, na podstawie umowy ze spółką z o.o., świadczeń zdrowotnych w po-

mieszczeniach wynajmowanych przez tę spółkę od gminy nie stanowi naruszenia zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g. Jednak w sprawie o sygn. akt II OSK 1226/08 uznano, że lekarz – radny udzielający na podobnych zasadach świadczeń zdrowotnych był wspólnikiem spółki, wynajmującej lokale od gminy a w świetle statutu tej spółki wspólnicy odpowiadali za zarządzanie jej działalnością. Tym samym radny „zarządzał działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia gminy", a taka forma działania naruszała zakaz, o jakim mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g.

W wyroku o sygn. akt II OSK 723/08 NSA odstąpił od poglądu wyrażonego w wyroku o sygn. akt II OSK 1599/07 i uznał, że nie ma w polskim systemie prawnym przepisu, który zakazywałby sądowi stwierdzania nieważności niezgodnej z prawem uchwały rady gminy z powodu nieodwracalnych skutków prawnych w odniesieniu do sytuacji, gdy zarządzono wybory uzupełniające i wybrano radnego, a po tym fakcie skarga na wygaśniecie mandatu została uwzględniona i w rezultacie doszło do „odżycia mandatu" a w konsekwencji do zwiększenia ustawowego składu rady. W orzecznictwie NSA (inaczej niż w orzecznictwie sądów wojewódzkich) utrwaliło się tym samym rozumienie aktualnego składu rady jako składu uwzględniającego zarówno radnego, który wstąpił na miejsce radnego, którego mandat wcześniej wygaszono, jak i radnego, co do którego, wyrokiem sądu administracyjnego, stwierdzono nieważność uchwały, stwierdzającej wygaśnięcie mandatu.

Jednocześnie za ugruntowany należy uznać również pogląd, wyrażony w wyroku z 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1599/07, zgodnie z którym NSA przyjął za dopuszczalne odstąpienie od stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu burmistrza, wydanej na podstawie przepisów art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, uznanych przez TK za niegodne z Konstytucją w sytuacji, gdy wybrano już nowego wójta/burmistrza/prezydenta. Zaskarżona uchwała wywołała nieodwracalne skutki prawne, które uniemożliwiają stwierdzenie jej nieważności oraz przywrócenie takiego stanu sprzed jej wydania. Zdaniem NSA z ustrojowego punktu widzenia nie jest możliwe wykonywanie funkcji organu monokratycznego przez dwie osoby.

Wiele z podniesionych w tym zakresie wątpliwości ostatecznie rozstrzygnęła ustawa z 5 września 2008 r.[28], nowelizująca regulacje zawarte w ustawach samorządowych i w ordynacji wyborczej i wprowadzająca jako zasadę wybór kolejnej osoby (w miejsce osoby, której mandat wygaszono) dopiero po uprawomocnieniu wyroku, jeśli złożona została skarga do sądu z jednoczesnym skróceniem terminów rozpoznawania sprawy przez sądy administracyjne, wnoszenia skarg i skarg kasacyjnych. Nowelizacja ta ma wprawdzie zastosowanie dopiero do kadencji następujących po czasie jej wejścia w życie (24 października 2008 r.) ale jej postanowienia potwierdzać mogą prawidłowość dotychczasowej linii orzeczniczej.

Szczególne trudności interpretacyjne powstały w związku z wygaszaniem mandatów radnych dzielnic warszawskich. Do radnych dzielnic stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie gminnym. NSA uznał, że w sytuacji gdy radny dzielnicy wykorzystuje w działalności gospodarczej mienie m.st. Warszawy na podstawie umowy zawartej z Prezydentem Warszawy ale organy dzielnicy nie mają żadnych, nawet opinio-

[28] Dz. U. Nr 180, poz. 1111,

dawczych, kompetencji w zakresie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości m.st. Warszawy, to zakaz z art. 24f ust. 1 u.s.g. nie jest naruszony (sygn. akt II OSK 1270/08). Odesłanie do „odpowiedniego" stosowania do radnych dzielnicy przepisów u.s.g. dotyczących radnych nakazuje rozważanie sprawy *ad casu*, z uwzględnieniem szczególnego statusu dzielnic Warszawy, zakresu ich zadań i kompetencji. W dwu innych sprawach o sygn. akt II OSK 1354/08 i II OSK 1444/06 NSA stwierdził, że art. 24b ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim określa termin na złożenie przez radnego wniosku o udzielenie urlopu i nakazuje pracodawcy jego udzielenie, nie stanowi *lex specialis* wobec art. 190 ust. 5 Ordynacji wyborczej, ponieważ oba te przepisy regulują odmienne kwestie. Na osobie, która wykonywała pracę w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy i uzyskała mandat radnego spoczywają obowiązki: złożenia wniosku o urlop bezpłatny a jego niedopełnienie w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów skutkuje sankcją, o której mowa w art. 24b ust. 5 u.s.g. w zw. z art. 190 ust. 2 Ordynacji i zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania (art. 190 ust. 5 Ordynacji wyborczej). Niedopełnienie tego obowiązku zagrożone jest sankcją określoną w art. 190 ust. 6 Ordynacji. Przepisy art. 24b ust. 1 zd.2 i ust. 2 u.s.g. określają sposób w jaki ma nastąpić zakończenie wykonywania pracy w ramach stosunku pracy (urlop bezpłatny). Natomiast w art. 190 ust. 5 Ordynacji określono termin zakończenia działalności lub wykonywania funkcji znacznie dłuższy od terminu określonego w powołanym przepisie u.s.g., ponieważ ma on zapewnić ciągłość funkcjonowania organu lub urzędu. Radny zatrudniony w urzędzie dzielnicy przed wyborem, może nadal świadczyć pracę, choćby nieodpłatnie, jeszcze przez 3 miesiące od dnia złożenia ślubowania, aby zachować ciągłość działania organów samorządu i umożliwić przejęcie wykonywanych przez niego zadań i funkcji przez nowy organ.

Wygaśnięcie mandatu jest instytucją restrykcyjną, stanowiącą ingerencję w konstytucyjne prawa obywateli, a w razie bezczynności rady (sejmiku) także środkiem nadzorczym. Z tego względu stosowanie jej wymaga wykluczenia wykładni rozszerzającej a ustalony stan faktyczny musi być stanem aktualnym (m.in. sygn. akt II OSK 842/08).

3.3.2. *W sprawie o sygn. akt II OSK 127/08 NSA potwierdził stanowisko, że wojewoda z racji sprawowania nadzoru nad „działalnością gminną" jest uprawniony do zastosowania przysługujących mu uprawnień nadzorczych w stosunku do uchwał i zarządzeń, niezależnie od tego, czy pochodzą one od organu gminy czy też od organów jednostek pomocniczych*. Podmiotem uprawnionym do stwierdzania nieważności uchwał i zarządzeń jednostki pomocniczej (dzielnicy warszawskiej) na mocy art. 35 ust. 3 pkt 6 u.s.g. jest także Rada m.st. Warszawy, jeśli postanowienia statutowe tak stanowią.

W orzecznictwie pojawił się też problem zakresu kompetencji nadzorczych wojewody, związanych z wnoszeniem skarg na uchwały organów samorządu. W sprawie o sygn. akt II OSK 839/08 NSA uznał, że wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego nie pozbawia go prawa do wniesienia skargi na uchwałę do sądu administracyjnego w zakresie nieobjętym wcześniejszym rozstrzygnięciem. Zagadnień ustrojowych dotyczył również wyrok w sprawie o sygn. akt II OSK 483/08 ze skargi kasacyjnej gminy w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w przedmiocie przystąpienia gminy do lokalnej organizacji turystycznej. NSA wskazał, oceny legalności uchwały rady gminy o przystąpieniu do lokalnej organizacji turystycznej należy dokonywać w oparciu

o art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, w myśl których członkiem tych organizacji mogą być jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei w sprawie o sygn. akt II OSK 1216/08 NSA stwierdził, że wyznaczenie w art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 93 ust. 1 ww. ustawy terminu do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, po upływie którego kompetencja nadzorcza wygasa, powoduje, że termin ten nie może zostać przedłużony. Nie ma podstaw do stosowania przepisu art. 57 k.p.a. do terminu realizacji kompetencji nadzorczej, która po upływie ustawowego terminu wygasa. Oświadczenie woli organu nadzoru zastosowania sankcji nieważności musi zostać uzewnętrznione przez doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego gminie w dniu, w którym upływa ustawowy termin kompetencji nadzorczej. W dotychczasowym orzecznictwie przyjmowano, że termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego jest zachowany także wtedy, gdy było ono podjęte w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia a doręczone zostało po upływie tego terminu.

W sprawie o sygn. akt II OSK 1216/08 NSA stwierdził, że z art. 64 ust. 1 u.s.g. nie można wyprowadzać wniosku, że dla realizacji określonego przedmiotowego zadania gminy mogą tworzyć tylko jeden związek międzygminny. To, że w myśl art. 64 ust. 3 u.s.g. na związek przechodzą prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku nie oznacza, że wygasają zadania gminy, co wykluczałoby przystąpienie do innego związku. Tym samym za sprzeczne z prawem zostało uznane stanowisko wojewody, że brak ustawowo określonych czynności związanych z wystąpieniem gminy z jednego związku powoduje, że nadal obowiązuje jego statut i gmina pozostaje członkiem tego związku, a to uniemożliwia jej przystąpienie do innego związku realizującego te same zadania.

3.3.3. *Kilka spraw dotyczyło nadawania tytułów honorowych przez gminę oraz nadawania nazw wyodrębnionym częściom jednostek organizacyjnych*. W sprawie o sygn. akt II OSK 389/08 NSA opowiedział się przeciwko wąskiej interpretacji art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. jako dającej podstawę jedynie do nadawania honorowego obywatelstwa z wyłączeniem możliwości nadania tytułu zasłużonego dla gminy (miasta). Podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu nadawania tytułów „Honorowy Obywatel Miasta …" lub „Zasłużony dla Miasta…" ma podstawy prawne także w zakresie odnoszącym się do drugiego tytułu. Jeśli art. 18 ust. 2 pkt 14 przyznaje radzie prawo do nadawania honorowego obywatelstwa gminy i nie definiuje tego pojęcia, to tym samym, pozostając w sferze wewnętrznej gminy kształtowanej statutem i uchwałami „statutowymi", rada może nadawać obok honorowego obywatelstwa także tytuł honorowy zasłużonego dla gminy. Ponadto uchwała w sprawie regulaminu nadawania tych tytułów z uwagi na to, że jej postanowienia regulują także tryb zgłaszania kandydatur i prawo ich zgłaszania przyznają także mieszkańcom i organizacjom społecznym, musi być uznana za akt prawa miejscowego. Podobny problem pojawił się w sprawie o sygn. akt II OSK 888/08, której przedmiotem było nadanie imienia kortom tenisowym. Zdaniem NSA nadanie określonemu obiektowi – będącemu własnością gminy – imienia osoby, którą miejscowa społeczność chce w ten sposób uczcić za zasługi np. dla miasta jest zadaniem własnym gminy z zakresu kultury (art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g.). Jednocześnie sprawa ta należy do właściwości rady gminy (art. 18 ust. 1 u.s.g.), ponieważ nie ma przepisu szczególnego, który stanowiłby inaczej.

3.3.4. *W sprawach zatrudniania i odwoływania kierowników i zastępców kierowników urzędu stanu cywilnego* nowelizacja art. 6 Prawa o aktach stanu cywilnego[29] usunęła ostatecznie wątpliwości w kwestii sposobu nawiązywania stosunku pracy z kierownikiem u.s.c. i jego zastępcami oraz charakteru tego stosunku pracy i jest zgodna z kierunkiem wykładni dominującym w orzecznictwie w kwestii bezwzględnego wymogu przeprowadzania konkursów przy zatrudnianiu kierowników i zastępców kierowników u.s.c. (m.in. sygn. akt II OSK 467/08, II OSK 720/08, II OSK 467/08, II OSK 749/08).

Co do powierzania stanowiska dyrektora szkoły, odwoływania sekretarza gminy, zakresu upoważnień dla sekretarza gminy, powoływania i odwoływania innych osób i organów NSA potwierdził, że nie ma żadnych przesłanek, ani celowościowych, ani systemowych, by uznawać, iż art. 36a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty daje organowi prowadzącemu szkołę kompetencję do oceny zasadności zastrzeżeń organu nadzoru pedagogicznego. Jeśli jego zastrzeżenia są umotywowane to powinny wywierać skutek, bez względu na ich faktyczne podstawy, a rola wojewody przy podejmowaniu rozstrzygnięcia nadzorczego sprowadza się do ustalenia czy organ nadzoru pedagogicznego zgłosił uzasadnione zastrzeżenia, bez merytorycznego badania tych motywów oraz ich zasadności (sygn. akt I OSK 288/08). W sprawie o sygn. akt I OSK 298/08 NSA uznał za prawidłową wykładnię art. 36a ust. 4a ustawy o systemie oświaty, że z analizowanego przepisu[30] ani na gruncie wykładni językowej, ani systemowej, ani też celowościowej nie wynika by wcześniejsze wszczęcie procedury konkursowej było niezbędną przesłanką powierzenia w tym szczególnym trybie pełnienia obowiązków dyrektora szkoły.

W sprawie o sygn. akt II OSK 22/08 i II OSK 16/08 NSA za prawidłową uznał wykładnię art. 25 ust. 2 u.s.g. prowadzącą do uznania, że rozwiązanie stosunku pracy z radnym będącym pracownikiem zatrudnionym na podstawie powołania (sekretarzem gminy) wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem i że brak jest podstaw prawnych do rozróżniania uchwały o odwołaniu sekretarza gminy i faktycznego rozwiązania z nim stosunku pracy, bo akt odwołania zawsze będzie miał podwójny charakter. W sprawie o sygn. akt II OSK 952/08 również dotyczącej rozwiązania stosunku pracy z radnym NSA podzielił pogląd iż wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawione uznaniu gminy, z wyjątkiem sytuacji, gdy dojdzie ona do przekonania że podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu i w takiej sytuacji zobowiązana jest odmówić zgody. Z kolei w sprawie o sygn. akt II OSK 887/08 ze skargi na uchwałę rady gminy w sprawie powołania skarbnika gminy, NSA przyjął, iż art. 45 ust. 7 ustawy o finansach publicznych stanowi o odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących głównego księgowego do skarbnika (głównego księgowego budżetu j.s.t.), a konstrukcja odpowiedniego stosowania wymaga uwzględnienia regulacji przyjętej w art. 3 ust.4 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych i może dotyczyć wyłącznie kwestii nieuregulowanych w tej ustawie.

3.3.5. *W sprawie o sygn. akt II OSK 1458/08 NSA dokonał wykładni art. 33 ust. 4 u.s.g. w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 5, stwierdzając, że art. 33 ust. 4 mówiący, że wójt może powierzyć prowadzenie spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi nie wskazuje ani zakresu ani rodzaju*

[29] Dz. U. z 2008 r. Nr 195, poz. 1198.

[30] Dotyczącego szczególnego tymczasowego trybu powierzania funkcji dyrektora szkoły.

spraw, które mogą być delegowane, nie zastrzega też żadnych spraw do wyłącznej właściwości wójta. W sytuacji, gdy wójt nie ma zastępcy dekoncentracja kompetencji (nawet w szerokim zakresie, gdy wójt nie może ich wykonywać) na sekretarza gminy w zakresie spraw związanych z zatrudnianiem i zwalnianiem kierowników gminnych jednostek organizacyjnych gminy ma podstawy prawne. Podejmowanie zarządzeń przez sekretarza w omawianym zakresie ma charakter wewnętrzny. Takiej dekoncentracji wójt może dokonać w zakresie swojej właściwości w regulaminie organizacyjnym, zakresie czynności lub w odrębnym upoważnieniu. Spraw ustrojowych dotyczył też wyrok o sygn. akt II OSK 61/08. NSA stwierdził, że interes mieszkańców w sprawie stwierdzenia nieważności zebrania wiejskiego mieszkańców sołectwa, na którym odwołano z funkcji sołtysa, ma charakter interesu faktycznego i nie daje legitymacji skargowej. W innej sprawie o sygn. akt II OSK 945/08 NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, w którym stwierdzono nieważność uchwały w przedmiocie stwierdzenia nieważności wyborów sołtysa uznając, że uchwała ta była podjęta w sposób dowolny, a jej podjęcie nie było poprzedzone właściwymi czynnościami wyjaśniającymi i nie miała uzasadnienia,. Zdaniem NSA w demokratycznym państwie prawnym działanie organów władzy publicznej nie może być dowolne i powinno być podejmowane na podstawie i w granicach prawa. W sprawie o sygn. akt II OSK 1262/08 NSA wyraził pogląd, że wybór ławników jest sprawą gminy, a jeżeli przepisy ustawowe nie stanowią inaczej, to uchwały podejmuje się zwykłą większością głosów i taka zasada obowiązuje też przy wyborach ławników[31], a prawo wewnętrzne (regulamin głosowania) nie może być sprzeczne z przepisami ustawy ani ich wyłączać.

Zagadnienie dopuszczalności ustanawiania przez radę miasta pełnomocników procesowych i upoważniania ich do wnoszenia skargi do sądu w sytuacji, gdy zgodnie z postanowieniami ustaw ustrojowych kompetencje te przysługują organowi wykonawczemu często budzi wątpliwości interpretacyjne. W sprawie o sygn. akt II OSK 772/08 NSA uznał, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały o zaskarżeniu do sądu rozstrzygnięcia nadzorczego[32] zamyka gminie gwarancje sądowej ochrony samodzielności i oznacza wkroczenie w zakres właściwości sądu administracyjnego, bowiem ocena skuteczności złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze należy do wyłącznej właściwości sądu administracyjnego. Na marginesie tej sprawy należy jednak podkreślić znaczne rozbieżności w orzecznictwie przede wszystkim wojewódzkich sądów administracyjnych, ale także NSA w kwestii oceny naruszenia prawa jakim jest, zważywszy na ustawowe określenie w ustawach samorządowych reprezentantów jednostek samorządowych, wnoszenie skarg i udzielanie pełnomocnictw adwokatom i radcom prawnym przez przewodniczących organu stanowiącego.

3.3.6. *Sprawa przebiegu drogi krajowej przez teren gminy jest sprawą dotyczącą wspólnoty samorządowej*, w rozumieniu zarówno art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, jak i art. 170 Konstytucji RP, oraz istotną dla danego samorządu w znaczeniu, jakie przypisuje sprawom, co do których ma być przeprowadzone referendum. Zdaniem NSA, o wyrażeniu woli co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty mieszczącej się w zakresie zadań

[31] Z tym że zgodnie z art.160 § 1 p.u.s.p. głosowanie ma mieć charakter tajny.

[32] Z uwagi na zawarte w § 2 tej uchwały upoważnienie dla radców prawnych do reprezentowania rady w postępowaniu sądowoadministracyjnym wszczętym skargą, przygotowania skargi i dokonywania wszelkich czynności procesowych z nią związanych.

i kompetencji organów danej jednostki można mówić dopiero wtedy, gdy sprawa ta ma charakter zawisły, a zatem możliwe jest poddanie pod referendum wariantów przebiegu drogi zaproponowanych przez GDDKiA (sygn. akt II OSK 1150/08). W innej, dotyczącej referendum lokalnego, sprawie o sygn. akt II OSK 1544/08 NSA podzielił stanowisko zajęte w wyroku o sygn. akt II OSK 1044/06 i uznał, że z art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 6 i art. 22 ust. 5 ustawy o referendum lokalnym, rozpatrywanych łącznie należy wnioskować, że całkowite odrywanie podpisu od danych osobowych podpisującego prowadzące w konsekwencji do przyjęcia, że „prawidłowo złożony podpis" to tylko podpis *sensu stricto*, czyli „własnoręczny podpis", o jakim mowa w art. 14 ust. 4 pow. ustawy, nie jest uzasadnione.

3.3.7. *W wyroku o sygn. akt II OSK 102/08 NSA odniósł się do kwestii charakteru uchwały rady powiatu w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej* wskazując, że akty prawa miejscowego mogą zawierać zarówno przepisy o powszechnej mocy obowiązującej, jak i unormowania o charakterze wewnętrznym i stwierdził, że uchwała o nadaniu kategorii drodze czy pozbawieniu jej kategorii jest aktem zawierającym rozstrzygnięcia generalne, wywiera skutki zewnętrzne (odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i obowiązuje do jej uchylenia lub zmiany). W konkluzji NSA uznał, że uchwała samorządu powiatowego w przedmiocie zmiany kategorii drogi publicznej z drogi powiatowej na gminną nie pełni jedynie funkcji informacyjnej, lecz stanowi prawo miejscowe w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego oraz kategorii osób i innych podmiotów, przy czym materialnoprawna podstawa dokonanej zmiany powoduje przejście prawa własności, jak i obowiązek ponoszenia kosztów utrzymania drogi. Uchwała taka ma charakter aktu ogólnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi i w takim zakresie posiada walor normatywności.

Podobnie jak w latach ubiegłych wystąpiły rozbieżności w ocenie charakteru prawnego zarządzeń burmistrzów (wójtów, prezydentów) w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie gminy. W wyroku z 18 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 1216/07 NSA uznał, że zarządzenie to nie jest aktem prawa miejscowego, bowiem skierowane jest do wyodrębnionej kategorii osób i określa przede wszystkim wymagania techniczne, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o zezwolenie, uwzględnia specyfikę lokalną oraz warunki i potrzeby gminy objęte wojewódzkim planem gospodarki odpadami. Jest to rodzaj oferty skierowanej do przedsiębiorców. Wynika to również z wykładni systemowej[33]. Podstawą do uzyskania zezwolenia są przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a spełnienie wymogów określonych w zarządzeniu jest warunkiem formalnym złożenia wniosku w tym przedmiocie. Przy wydawaniu zezwoleń należy uwzględniać również wojewódzki plan gospodarki odpadami, który także nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Zarówno ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminie, jak i rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie szcze-

[33] W ustawie o czystości i porządku w gminach, będącej podstawą podjęcia tego zarządzenia, w odniesieniu do niektórych aktów ustawodawca wprost określa je jako akty prawa miejscowego, nie czyni tego w odniesieniu do wskazanego zarządzenia.

gółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia nie przewidują obowiązku publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast w wyroku o sygn. akt II OSK 346/08 NSA zajął odmienne stanowisko, uznając, że wskazane zarządzenie wójta jest aktem prawa miejscowego. NSA uznał za dopuszczalne wyjątki od zasady braku domniemanie kompetencji na rzecz organów stanowiących gminy i że art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach stanowi podstawę do wydania aktu prawa miejscowego. Z kolei niespełnienie zawartych w zarządzeniu wymagań może stanowić podstawę do odmowy wydania zezwolenia. Ponadto w wyroku o sygn. akt II OSK 500/08 NSA uznał, że adresat zarządzenia określony jest generalnie, a jego postanowienia mają charakter abstrakcyjny, co z kolei rodzi obowiązek jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z uwagi na wskazane rozbieżności Prezes NSA wystąpił z wnioskiem o ich wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów.

3.4. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego

Większość spraw z tego zakresu rozstrzygano w oparciu o ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, dalej – Prawo o ruchu drogowym.

W wyroku z dnia 3 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 197/07 odniesiono się do charakteru prawnego terminu do wydania skierowania na badanie lekarskie, jak również do skierowania na badanie psychologiczne. Zdaniem NSA terminy określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących prace na stanowisku kierowcy[34] oraz w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami[35] są terminami instrukcyjnymi, a zatem ich naruszeniu nie można przypisać sankcji nieważności. Tym samym decyzji wydanej z przekroczeniem takich terminów nie można skutecznie przypisać cech rażącego naruszenia prawa rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W niektórych orzeczeniach prezentowane jest jednak stanowisko odmienne, a mianowicie, że po upływie terminu organ Policji nie może wystąpić o skierowanie kierowcy na badania lekarskie lub psychologiczne.

W wyroku z dnia 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1344/06 stwierdzono, że delegacja zawarta w art. 150 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym upoważnia ministra właściwego ds. transportu do wydania rozporządzenia określającego jedynie warunki i terminy wymiany praw jazdy i innych dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami lub potwierdzających dodatkowe kwalifikacje kierujących pojazdami oraz wysokość opłat za ich wymianę. Przepisy dotyczące weryfikacji, zawarte w rozporządzeniu Ministra Transportu z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie wymiany praw jazdy, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym w ramach postępowania o wymianę prawa jazdy zastosowanie mają jedynie te przepisy rozporządzenia w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami, które dotyczą materii ujętej w delegacji ustawowej.

[34] Dz. U. Nr 69, poz. 622.
[35] Dz. U. Nr 2, poz. 15.

W wyroku z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 204/07 przyjęto, że samo wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w oparciu o art. 150 Prawa o ruchu drogowym stanowi czynność o charakterze materialno-technicznym, gdyż potwierdza jedynie posiadane już kwalifikacje w zakresie poruszania się po drogach określonymi kategoriami pojazdów. Przepisy nie przewidują natomiast wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnej, ani też weryfikowania – w trybie wymiany prawa jazdy – wcześniej nabytych przez kierowcę uprawnień.

W wyroku z dnia 17 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1317/07 uznano, że art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b/ Prawa o ruchu drogowym ma zastosowania w sytuacji, gdy dokument prawa jazdy został zatrzymany na skutek postanowienia prokuratora wydanego w toku postępowania karnego prowadzonego przeciwko kierowcy, a następnie kierowca ten został uniewinniony orzeczeniem sądowym. Wyrok uniewinniający sądu karnego usuwa bowiem wszelkie skutki związane z wszczętym postępowaniem karnym, a zwłaszcza skutki wywołane postanowieniem prokuratora o zatrzymaniu dokumentu prawa jazdy. Przeciwne stanowisko stanowiłoby całkowite zaprzeczenie zasadzie *restitutio in integrum*, będącej istotą wyroku uniewinniającego.

W wyroku z dnia 19 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 117/07 NSA odniósł się do kwestii skierowania, decyzją starosty, kierowcy na badania lekarskie, w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem. Zdaniem NSA pojęcie „stan zdrowia" użyte w art. 122 ust. 1 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym należy traktować szeroko, a więc oznacza ono nie tylko stany fizyczne lub umysłowe mające postać jednostek chorobowych, ale również cechy charakteru dyskwalifikujące prowadzącego pojazd jako kierowcę, w tym cechy nieprawidłowej osobowości, albowiem każda trwała niemożność emocjonalnego poradzenia sobie przez kierowcę z sytuacjami drogowymi będzie elementem go dyskwalifikującym. Przemawia za tym cel wprowadzenia przez ustawodawcę ww. przepisu, tj. zagwarantowanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

W wyroku z dnia 13 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OSK 1080/07 NSA stwierdził, że pod pojęciem "kierujący" należy rozumieć nie tylko osobę, która w danym momencie faktycznie kierowała pojazdem, ale także osobę, która chociaż w danym momencie nie prowadzi pojazdu, ale będąc do tego uprawnioną w każdym momencie taką możliwość posiada. W przeciwnym razie, gdyby kierować się literalnym brzmieniem przepisu, to nawet w razie, gdy istniałyby bardzo poważne wątpliwości co do stanu zdrowia danej osoby, starosta nie mógłby podjąć żadnych działań w kierunku przeprowadzenia stosownych badań lekarskich.

W wyroku z dnia 13 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 264/07, wskazano, że wyrok TK z dnia 21 grudnia 1999 r. sygn. akt K 22/99 nie ma zastosowania w odniesieniu do osób, które na mocy decyzji administracyjnej zostały skreślone z ewidencji instruktorów nauki jazdy w trybie art. 107 ust. 1 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym na mocy prawomocnego wyroku sądu, w którym stwierdzono popełnienie przez ww. wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu na drogach publicznych, a następnie wystąpiły o ponowny wpis do ewidencji[36].

[36] W powołanym wyroku TK uznano, że art. 145 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, regulujący sytuację prawną określonej grupy osób – dotychczasowych instruktorów i wykładowców nauki jazdy wykonujących te czynności w dniu wejścia w życie ustawy, w zakresie, w jakim uzależnia dalsze wykonywanie czynności instruktora przez tę kategorię osób od posiadania średniego wykształcenia, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony praw nabytych, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego obywateli.

NSA uznał, że osoba, która ubiegania się o ponowny wpis do ewidencji instruktorów, musi spełniać wszystkie wymagania określone w art. 105 ust. 2 pkt 1–6 Prawa o ruchu drogowym.

W wyroku z dnia 23 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1985/06 wskazano, że zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 Prawa o ruchu drogowym, rejestracji pojazdu dokonuje się m.in. na podstawie dowodu własności pojazdu, karty pojazdu oraz dowodu rejestracyjnego, jeżeli pojazd był już zarejestrowany. Osoba, na rzecz której dokonuje się rejestracji pojazdu, powinna udokumentować swoje prawo własności do tego pojazdu. Wyliczenie dowodów własności zawarte w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów[37] ma charakter przykładowy, na co wskazuje użyty w przepisie zwrot „w szczególności", co oznacza, iż dowodem własności pojazdu może być również inny dokument niż wymieniony w § 4 ust. 1 rozporządzenia, ale musi on w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzać, a nie uprawdopodabniać fakt przeniesienia prawa własności.

W wyroku z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1791/07 odniesiono się do kwestii zwrotu przez Skarb Państwa wydatków związanych z wykonywaniem dozoru pojazdu usuniętego z drogi publicznej w trybie art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym. NSA wskazał, że art. 102 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji-[38] nie zakłada ustalenia wydatków odpowiadających przeciętnym wydatkom związanych z dozorowaniem rzeczy danego rodzaju, ale wskazuje na konieczne wydatki poniesione przez danego, konkretnego dozorcę, co rodzi obowiązek wykazania przez dozorcę nie tylko kwoty poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenia za dozór, ale także obowiązek wskazania, w jaki sposób kwota ta została obliczona i co się na nią składa.

3.5. Gospodarka mieniem

3.5.1. *Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące tzw. gruntów warszawskich przejętych na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*[39]. W wyroku z dnia 1 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 35/07 NSA wyjaśnił, na tle przepisu art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który uzależnia przyznanie odszkodowania za grunt nieruchomości warszawskiej m.in. od możliwości przeznaczenia jej pod budownictwo jednorodzinne przez wejściem w życie dekretu, że budynek jednorodzinny, czy dom jednorodzinny jako pojęcie niezdefiniowane przez dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, należy rozumieć jako taki, który miałby służyć jednej rodzinie, zaś jego wielkość zależeć mogła tylko od możliwości ekonomicznych i potrzeb rodziny.

W innym wyroku z dnia 20 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 177/07 NSA przyjął, że stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa decyzji o odmowie przyznania byłym właścicielom własności czasowej nie daje podstaw do uznania, że decyzja o sprzedaży lokalu dotknięta jest wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jednakże nie zamyka to drogi do inicjo-

[37] Dz. U. Nr 133, poz. 1123 ze zm.
[38] Dz. U. z 2005 r. Nr 11, poz. 23 ze zm.
[39] Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

wania postępowania nadzwyczajnego w oparciu o inną przesłankę stwierdzenia nieważności. Decyzja o sprzedaży lokalu nie jest decyzją zależną wobec decyzji o odmowie ustanowienia własności czasowej. Rozstrzygnięcie w tym zakresie podejmowane jest w odrębnej sprawie administracyjnej.

W wyroku z dnia 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 701/07 NSA uznał, że w sytuacji, gdy za podlegającą przepisom dekretu nieruchomość zostało ostateczną decyzją ustalone odszkodowanie na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach o trybie wywłaszczania nieruchomości, to poprzednim właścicielom takiej nieruchomości, jak również ich następcom prawnym nie przysługuje normalny tryb dochodzenia odszkodowania za taką nieruchomość na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz mogą oni – w przypadku istnienia stosownych przesłanek – domagać się korekty orzeczonego odszkodowania w trybie nadzwyczajnym.

W wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1069/07 NSA stwierdził, że dopiero w przypadku zadysponowania nieruchomością stanowiącą własność Państwa, jeżeli czynność ta została poprzedzona decyzją administracyjną o ustanowieniu użytkowania wieczystego gruntu i sprzedaży lokalu, można rozważać wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych, lecz tylko w postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego. Z tej grupy spraw na uwagę zasługuje też wyrok z dnia 3 września 2008 r. sygn. akt I OSK 267/08, w którym NSA stwierdził, że powstała w 1991 r. fundacja nie ma interesu prawnego w sprawie dotyczącej nieruchomości warszawskiej, nie może ona bowiem być uznana za kontynuatorkę fundacji, która w dniu 12 kwietnia 1948 r. złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej, a która utraciła swój byt prawny z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji.

W wyroku z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1898/07 NSA, odwołując się do uchwały z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPK 11/98 stwierdził, że podstawą uprawnień przewidzianych w art. 214 i 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest to, że były właściciel lub jego następcy prawni nie uzyskali i nie mogą uzyskać prawa użytkowania wieczystego gruntu na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich, gdyż jest to inne uprawnienie, którego celem było złagodzenie skutków działania dekretu.

3.5.2. *Wśród spraw z zakresu gospodarki mieniem należy wyróżnić te, których przedmiotem była opłata ustalana na podstawie art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami*[40]. W orzecznictwie NSA przyjęto pogląd, iż brak stosownej uchwały rady gminy w dacie podziału nieruchomości wyklucza możliwość ustalenia opłaty (patrz wyroki: z dnia 4 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1917/06 oraz z dnia 6 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 56/07).

W sprawach z zakresu scalania i podziału nieruchomości NSA stwierdził, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, że interes prawny w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości ma właściciel oraz użytkownik wieczysty nieruchomości podlegającej podziałowi – wyrok z dnia 13 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 112/07. W konsekwencji wyroku z dnia 18 marca 2008 r. sygn. akt. I OSK 127/07, NSA przyjął, że ustawa o gospodarce nieruchomo-

[40] W wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r. SK 19/06 TK stwierdził, że 98 ust. 4 z w. z art. 145 ust. 2 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 lutego 2000 r. do dnia 21 września 2004 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji przez to, że narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. W konsekwencji dodanie do ww. ustawy art. 98a pkt 1a.

ściami i inne przepisy prawa nie zawierają konkretnych norm, z których skarżący jako właściciele sąsiednich działek w stosunku do dzielonej nieruchomości mogliby wywieść swój interes prawny w sprawie dotyczącej podziału. W wyroku z dnia 31 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 403/07 NSA stwierdził natomiast, że organ dokonujący z urzędu podziału nieruchomości nie wydaje postanowienia opiniującego zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego. W innym wyroku NSA wyraził pogląd, że samo przyrzeczenie dostępu do autostrady zawarte w decyzji lokalizacyjnej jest równoznacznie z zapewnieniem dostępu do drogi publicznej, o którym mowa w art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 547/07.

3.5.3. *Wśród spraw z zakresu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności* na uwagę zasługuje wyrok z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 271/07, w którym NSA uznał, że w sytuacji, gdy z powodu niewywiązania się przez skarżących z warunków umowy i niezabudowania działki w określonym terminie, użytkowanie wieczyste zostało rozwiązane na skutek pozwu złożonego przez gminę do sądu powszechnego, to okoliczność ta wyklucza zasadność wniosku o przekształcenie tego prawa na gruncie postępowania administracyjnego. W wyrokach z dnia 27 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1752/07 i OSK 1687/07 NSA uznał[41], że art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności, przewidujący nieodpłatne przekształcenie prawa nie może mieć zastosowania do następcy prawnego pod tytułem szczególnym, który otrzymał użytkowanie wieczyste nieruchomości w zamian za odjęcie, w trybie administracyjnym, własności nieruchomości. Dokonując w wyroku z dnia 27 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1676/07 wykładni art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności NSA stwierdził, że przy ustaleniu przeznaczenia gruntu oddany w użytkowanie wieczyste należy kierować się treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dacie wejścia w życie ustawy, a w przypadku jego braku – decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

3.5.4. *Stwierdzenie nieważności decyzji o nacjonalizacji skutkuje przywróceniem stanu prawnego przed nacjonalizacją*, co oznacza, że w ogóle nie doszło do przejęcia własności spornego gruntu przez Skarb Państwa, co w świetle art. 2 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, stanowiło warunek uwłaszczenia (wyrok z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 578/08).

W wyroku z dnia 26 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 1046/07 NSA powołując się na ugruntowany pogląd w orzecznictwie sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz w piśmiennictwie, że zawarte w art. 2 ust.1- 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości sformułowanie „nie narusza praw osób trzecich" obejmuje również roszczenia podmiotu wywłaszczonego lub jego następców prawnych o zwrot nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Także w wyroku z dnia 10 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1870/06[42] NSA stwierdził, że pomimo deklaratoryjnego charakteru decyzji uwłaszczeniowej, dopiero wydanie decyzji o nabyciu nieruchomości stanowi autorytatywne stwierdzenie,

[41] Podzielając stanowisko wyrażone m.in. w wyroku z dnia 18 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 763/06.

[42] Powołując się na wcześniejszy wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r. sygn. akt II SA/Łd 736/02.

że w odniesieniu do danego podmiotu powstały skutki określone w art. 200 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W decyzji tej tkwi bowiem element konstytutywny, gdyż uprawnia ona do powoływania się na nabycie prawa. Opłaty związane z uwłaszczeniem mają charakter konstytutywny i są ustalane na moment powstania tego prawa.

W wyroku z dnia 28 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1665/07 NSA powołując się na funkcjonujący w orzecznictwie pogląd, że objęcie przymusowym zarządem państwowym przedsiębiorstwa przemysłowego uwarunkowane było dwiema łącznymi przesłankami: pozostawanie przedsiębiorstwa w ruchu i wystąpienie zagrożenia jego funkcjonowania. Brak jednej z tych przesłanek powodował, że niedopuszczalnym było zastosowanie art. 1 ust. 1 pkt 3 dekretu z 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego. Przepisy ww. dekretu odnosiły się do przedsiębiorstw mających znaczenie dla gospodarki narodowej i wykorzystywanie tych przepisów w stosunku do małych lokalnych zakładów usługowych wychodziło poza cele wspomnianego dekretu i pozostawało w sprzeczności z treścią jego przepisów. Natomiast w wyroku z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1347/07 NSA przypomniał, że istnienia zarządu nie można domniemywać.

W wyroku z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt I OSK 856/08 NSA stwierdził, że wniesienie wkładu do spółki kapitałowej stanowi czynność prawną, w wyniku której ulega przeniesieniu własność przedmiotu wkładu, a więc czynność, o której mowa w art. 4 pkt 3b i art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że pod pojęciem zbycia nieruchomości rozumieć można wyłącznie sprzedaż nieruchomości.

W wyroku z dnia 15 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1931/06 NSA stwierdził na tle wykładni art. 6 i 7 ustawy z 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz wykańczaniu budowy i nadbudowy budynków[43], która jego zdaniem nie dawała podstaw do wywłaszczenia a stanowiła *expressis verbis* o przejęciu za odszkodowaniem na własność Państwa, że dokonując wykładni restrykcyjnego ustawodawstwa okresu państwa socjalistycznego, Sąd obowiązany jest uwzględnić wartości wynikające z prawa międzynarodowego oraz prawa wspólnotowego.

3.6. Wywłaszczenie

3.6.1. *W sprawach dotyczących nieruchomości wywłaszczonych, w związku z wydobywaniem kopalin*, NSA stwierdził, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[44], złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa. Przepisy przewidują kategorię kopalin stanowiących część składową nieruchomości, a co za tym idzie, dopuszczają posiadanie prawa własności tych kopalin przez osoby inne niż Skarb Państwa. Może to jednak nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy korzystanie i dysponowanie kopalinami byłoby zwykłym elementem wykorzystania nieruchomości, zgodnym z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (art. 140 i 143 k.c.). Zaistnienie przesłanek pozwalających na ocenę, czy kopaliny stanowią, czy nie stanowią części składowe nieruchomości, podlega każdorazowej ocenie, z uwzględnieniem

[43] Dz. U. z 1968 r. Nr 36, poz. 249 ze zm.
[44] Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

cech nieruchomości oraz możliwości jej wykorzystywania przez właściciela. NSA przyjął, że samo istnienie możliwość wydobywania danego rodzaju kopalin metodą odkrywkową, nie stanowi jeszcze dostatecznej przesłanki do uznania ich za część składową dowolnej nieruchomości. W przypadku gdy w wyniku prac jedyną pozostałość po wywłaszczonej nieruchomości stanowią kopaliny, które nie stanowią części składowej wywłaszczonej nieruchomości i nie mogą być własnością osoby fizycznej, to odzyskanie własności takiej nieruchomości przez byłego jej właściciela jest niemożliwe, a skutek ten ma charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny.

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 ma 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 NSA podkreślił, że skoro rozpoczęto realizację inwestycji przed upływem 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna i w ramach tej inwestycji wykonano jezdnię, chodniki, wjazdy na posesje oraz rowy melioracyjne, to nie sposób stwierdzić, że cel wywłaszczenia nie został zrealizowany i nie ma tu zastosowania art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami[45].

Zgodnie z art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa m.in. na podstawie art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. O tym, czy nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, decydowały okoliczności stanowiące przesłanki art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji. W świetle art. 136 ust. 3 tej ustawy fakt, iż Skarb Państwa lub gmina nie władają wywłaszczoną nieruchomością, ma tylko takie znaczenie, że organ orzekający nie może do czasu przejęcia jej we władanie wydać decyzji pozytywnej, tj. orzekającej o zwrocie. Brak w przepisach rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami regulacji określającej z mocy prawa następstwa naruszenia przepisu art. 136 ust. 2 tej ustawy nie oznacza wyłączenia oceny tych skutków na płaszczyźnie prawa cywilnego przed właściwym organem, a Skarb Państwa lub gmina, które z naruszeniem zakazu przewidzianego w art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, utraciły własność wywłaszczonej nieruchomości, nie mogą skutków tych niezgodnych z prawem działań przerzucać wyłącznie na byłego właściciela nieruchomości (lub jego spadkobiercę). To przede wszystkim na organie spoczywa obowiązek doprowadzenia do stanu, w którym Skarb Państwa lub gmina na powrót władają i są właścicielami nieruchomości podlegającej zwrotowi.

[45] Który stanowi, że 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.

3.6.2. *W sprawach w przedmiocie nabycia z mocy prawa nieruchomości zajętych pod drogę* NSA stwierdził, że pojęcie władania, o jakim mowa w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[46], dalej przepisy wprowadzające, rozumiane jest jako wykonywanie zarządu drogą w sposób określony ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[47] oznacza, że jednostka zarządzająca drogą publiczną utrzymuje ją np.: odśnieża, remontuje, modernizuje, umieszcza znaki drogowe. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o drogach publicznych utrzymanie drogi oznacza wykonywanie robót remontowych, przywracających jej pierwotny stan oraz robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Z dniem 27 maja 1990 r. zarządzanie siecią dróg gminnych i lokalnych miejskich przeszło do kompetencji organów gminy, zgodnie z art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw[48]. Tak więc gmina, która wnioskuje o stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne powinna wykazać, że przedmiotowym gruntem faktycznie władała, czyli wykonywała prace związane m.in. z utrzymaniem drogi, jej konserwacją, modernizacją czy odśnieżaniem.

NSA podtrzymał poglądy wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, że z art. 73 ust. 1 i 2 ustawy przepisy wprowadzające wynika, iż obowiązek wypłaty odszkodowania za nieruchomości, które przeszły na własność gmin jako drogi publiczne, obciąża te gminy. Oznacza to, że kategoria drogi publiczne, które przeszły z mocy prawa na własność gmin obejmuje zarówno drogi gminne, jak i drogi lokalne miejskie, o jakich mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1999 r. Za te zatem nieruchomości, odszkodowanie, podmiotom, które posiadały do nich prawo własności, wypłaca gmina. Podtrzymano także stanowisko, iż zgodnie z art. 73 ust. 1 ww. ustawy nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.

3.6.3. *Kolejną grupę stanowiły sprawy ze skarg na decyzje w przedmiocie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przy realizacji inwestycji drogowych*. NSA zwrócił uwagę na szczególny charakter ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[49]. Wyjątkowy charakter ustawy nie tylko z jej tytułu, ale też z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów, zapewniających sprawny przebieg inwestycji drogowych, a tym samym szybką modernizację i rozbudowę sieci dróg w kraju. Działanie tej ustawy jest ograniczone w czasie określonym w art. 45. Jej celem jest zdecydowane uproszczenie procedur przygotowania

[46] Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.
[47] Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.
[48] Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198.
[49] Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.

i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Z założeniami tymi koresponduje między innymi treść art. 17 ustawy, który stanowi, iż po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego wojewoda, na wniosek Generalnego DDKiA, udziela w uzasadnionych przypadkach, w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe (ust. 1) i nadaje się jej rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli jest to niezbędne do wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (ust. 2). Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że wydanie zezwolenia na zajęcie nieruchomości przeznaczonych pod budowę lub rozbudowę dróg krajowych uzależnione jest tylko od dwóch warunków, tj. wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego oraz zaistnienia uzasadnionych przypadków. Wykazanie istnienia wymienionych przesłanek zobowiązuje wojewodę do wydania omawianej decyzji oraz do nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności.

3.6.4. *NSA odniósł się także do charakteru art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który zamieszczony w rozdziale zawierającym przepisy przejściowe ma charakter intertemporalny*. Odnosi się więc do stosunków prawnych zastanych w momencie wprowadzania w życie nowej regulacji prawnej i ma na celu specjalne uregulowanie tych stosunków prawnych w świetle wchodzących w życie nowych przepisów prawa. Chodzi o relację między nowym prawem, które ma wejść w życie, a starym prawem, które traci moc, i ukształtowanymi przez to prawo stosunkami prawnymi. Celem art. 229 ww. ustawy było usankcjonowanie stanu prawnego powstałego przed wejściem w życie tej ustawy w wyniku sprzedaży wywłaszczonej nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste, jeżeli prawa nabywcy zostały ujawnione w księdze wieczystej. W konsekwencji, jeżeli przed 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 jej zwrot nie przysługuje byłemu właścicielowi – następcy prawnemu – choćby spełnione były przesłanki do zwrotu wynikające z art. 136 w związku z art. 137 ustawy. Przyjęcie odmiennej wykładni art. 229 ustawy i ograniczenie stosowania tego przepisu jedynie do roszczeń powstałych na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami bądź do sytuacji, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia, nie dałoby się pogodzić z *ratio legis* tego przepisu.

3.7. Sprawy dotyczące przejęcia mienia

Większość spraw dotyczyła stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu gospodarstwa rolnego w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym[50] oraz przepisów ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne[51]. NSA oceniał również spory między Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a samorządowym kolegium odwoławczym o właściwość tych organów do rozpoznawania wniosków w sprawach dotyczących

[50] Dz. U. Nr 39, poz. 174.
[51] Dz. U. Nr 21, poz. 118.

stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu na własność państwa nieruchomości rolnej na podstawie ustawy o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. oraz ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego[52]. Orzecznictwo w obu tych przypadkach jednoznacznie wskazuje na Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako na organ właściwy do rozpoznania sprawy, bowiem w myśl art. 17 k.p.a. jest on organem wyższego stopnia, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[53] w stosunku do Agencji Nieruchomości Rolnych, której ustawa ta przyznała kompetencje w zakresie nieruchomości rolnych przejmowanych na własność Skarbu Państwa (sygn. akt I OW 33/08 sygn. akt I OW 19/08).

Najwięcej skarg wniesiono o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu przejęcia nieruchomości nie objętej działaniem dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[54], dalej dekret PKWN. W orzecznictwie sądów administracyjnych w latach ubiegłych wystąpiły rozbieżności co do objęcia działaniem dekretu części parkowo-pałacowej, jednakże po uchwale z dnia 5 czerwca 2006 r. sygn. akt I OPS 2/06[55] zagadnienie to zostało rozstrzygnięte.

Znaczna liczba spraw dotyczyła nacjonalizacji przemysłu, najczęściej stwierdzenia nieważności orzeczenia o przejęciu na rzecz Państwa przedsiębiorstwa na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[56] oraz orzeczeń o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego o objęciu poszczególnych składników przedsiębiorstwa. W latach ubiegły niejednolicie orzekano co do możliwości nacjonalizacji własności osób wchodzących w skład przedsiębiorstwa nacjonalizowanego. Rozbieżności zostały wyeliminowane po podjęciu uchwały z dnia 5 listopada 2007 r. sygn. akt I OPS 2/07[57]. W wyroku z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1222/06 NSA powołując się na treść uchwały składu siedmiu sędziów wskazał, że skoro nie było możliwe znacjonalizowanie nieruchomości należących do osób trzecich, do których przedsiębiorcy służyły prawa wynikające z zawartych umów (najmu, dzierżawy), to tym bardziej na własność Państwa nie mogła, na podstawie art. 2 ustawy nacjonalizacyjnej, przejść nieruchomość, wprawdzie funkcjonalnie włączona do przedsiębiorstwa, która jednak była tylko w posiadaniu przedsiębiorstwa bez tytułu prawnego i stanowiła własność osoby trzeciej

[52] Dz. U. z 1958 r. Nr 17, poz. 71 ze zm.

[53] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1270.

[54] Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

[55] Przepis § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.).

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

[57] 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 (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) 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.

będącej obywatelem polskim, dlatego też, ponieważ istota rozstrzygnięcia sprowadzała się do błędnej wykładni art. 6 ust. 1 ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej.

Kilka spraw odnosiło się do przejęcia mienia na podstawie umów międzynarodowych. Przedmiotem skarg było żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Finansów o przejściu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, na podstawie których dokonywano wpisów w księgach wieczystych w myśl ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych[58].

W sprawach dotyczących przejęcia mienia niewątpliwy wpływ na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie będzie miała uchwała z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OPS 2/08[59] omówiona w części pierwszej.

3.8. Sprawy dotyczące komunalizacji mienia

3.8.1. *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[60]: dalej przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym. Decyzje wydawane na mocy art. 5 ust. 1 i 2 ww. ustawy mają charakter deklaratoryjny. Istotny jest więc stan prawny i faktyczny mienia w dniu 27 maja 1990 r. i 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 940/07, I OSK 956/07, I OSK1905/06).

Okoliczność, że art. 5 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym nie posługuje się pojęciem „nieruchomość", lecz określeniem „mienie ogólnonarodowe", oznacza, że bez znaczenia jest, jak to mienie zostało wyodrębnione i nazwane geodezyjnie. Zmiana oznaczeń ewidencyjnych nieruchomości dokonana po dniu 27 maja 1990 r. nie oznacza, że nieruchomość taka traci status mienia podlegającego komunalizacji. Taka sytuacja powoduje natomiast, że w postępowaniu komunalizacyjnym organ administracyjny ma obowiązek ustalić, czy nieistniejące już działki, pozostające w granicach nowoutworzonej nieruchomości, spełniały w dniu 27 maja 1990 r. przesłanki ich skomunalizowania z mocy prawa i wydać rozstrzygnięcie stosownie do istniejącego w tej dacie stanu faktycznego. W decyzji komunalizacyjnej, niezbędne jest w takiej sytuacji określenie skutku przejścia prawa własności ze Skarbu Państwa na gminę w stosunku do nieruchomości istniejących stosownie do nowych oznaczeń geodezyjnych i wieczysto-ksiegowych, ponieważ

[58] Dz. U. Nr 12, poz. 65.

[59] 1) W wezwaniu właściciela do odstąpienia nieruchomości, o którym mowa w art. 8 ust. 1 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), wykonawca narodowych planów gospodarczych był zobowiązany wskazać cenę konkretnie określoną, zatwierdzoną przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej. 2) Określenie ceny w wezwaniu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 powołanego dekretu, poprzez odesłanie do art. 28 tego dekretu, nie stanowiło naruszenia art. 8 ust. 1 dekretu, uzasadniającego z tego tylko powodu stwierdzenie nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.

[60] Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

decyzja komunalizacyjna stanowi podstawę wpisu prawa własności do ksiąg wieczystych oraz do ewidencji gruntów i budynków, a więc nie może odnosić się do nieruchomości, które już nie istnieją (wyrok z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 956/07).

Proces komunalizacji nie jest procesem powszechnego uwłaszczenia gmin na majątku Skarbu Państwa. Podmiot, któremu przysługuje tytuł prawny do takiego majątku, nie może zostać tegoż mienia pozbawiony w wyniku komunalizacji. Z drugiej strony NSA stwierdził, że dysponowanie, czy zarządzanie majątkiem ogólnonarodowym, nawet na podstawie upoważnienia ustawowego, nie pozwala na konkluzję, że majątek ten należy do dysponenta, czy zarządcy. Pojęcia „dysponowanie" i „zarządzanie" nie są tożsame z pojęciem „należy do", które w swym zakresie semantycznym wskazuje na aspekt prawnorzeczowy (wyrok z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 940/07).

Odnosząc się do zawartego w art. 5 ust. 1 ww. ustawy terminu „właściwe gminy" wskazano, że może on być rozumiany jako odnoszący się do gminy, na której znajduje się dana nieruchomość, albo do gminy, której realizacji zadań dana nieruchomość służyła w sytuacji, gdy nieruchomość podlegająca komunalizacji, należąca do dnia 27 maja 1990 r. do jednego z podmiotów wymienionych w tym przepisie, mogła być położona na obszarze jednej gminy, a jednocześnie służyła realizacji zadań innej gminy lub pozostawała w zarządzie przedsiębiorstwa, dla którego funkcję organu założycielskiego pełniły organy właściwe dla innej gminy. Zwrot normatywny „gmina właściwa" może oznaczać gminę, do której w dniu wejścia w życie ustawy „należą" określone składniki mienia ogólnonarodowego, a nie gminę „miejsca położenia" nieruchomości. Za taką interpretacją przemawia okoliczność, iż w niektórych przepisach ustawy ustawodawca wyraźnie wiąże skutek prawny komunalizacji mienia na rzecz gminy z faktem położenia tego mienia na jej obszarze. Przykładem takiego przepisu jest art. 5 ust. 2 *in fine* oraz art. 7 ust. 1. Natomiast w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy mowa jest jedynie o „właściwej gminie" i brak jest przesłanek normatywnych, które jednoznacznie wskazywałyby w tym kontekście na gminę „miejsca położenia" (wyrok z dnia 11 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 655/07).

Art. 11 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym jest przepisem szczególnym, wprowadzającym wyjątek od zasady komunalizacji z mocy prawa mienia ogólnonarodowego, w związku z czym nie może być interpretowany rozszerzająco. Ocena, czy dana nieruchomość służyła wykonywaniu konkretnych zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej, winna być dokonana według stanu na dzień wejścia w życie ustawy, to jest na dzień 27 maja 1990 r. (wyrok z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1905/06).

Istota uregulowania zawartego w art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[61] sprowadzała się do przekształcenia z dniem wejścia w życie ustawy, to jest z dniem 1 sierpnia 1985 r., przysługującego państwowym jednostkom organizacyjnym użytkowania gruntów państwowych w prawo zarządu. Aby w trybie przewidzianym w art. 80 ust. 1 ww. ustawy doszło do powstania prawa zarządu konkretną nieruchomością Skarbu Państwa, państwowa jednostka organizacyjna powinna dysponować prawem użytkowania gruntów. Kluczowym zagadnieniem było ustalenie,

[61] Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127.

czy w dniu 27 maja 1990 r. nieruchomość stanowiła mienie Skarbu Państwa i należała, w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego. Ustalenie, że w tej dacie nieruchomość pozostawała w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego, którego organem założycielskim był naczelny albo centralny organ administracji państwowej, wykluczało komunalizację nieruchomości w trybie art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Zarówno przepisy ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[62], jak i zmieniającej ją ustawy z dnia 7 października 1992 r., dotyczą zagadnienia uwłaszczenia z mocy prawa państwowych osób prawnych, które nastąpiło w dniu 5 grudnia 1990 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. i że komunalizacja mienia Skarbu Państwa w trybie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. i uwłaszczenie państwowych osób prawnych na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. – to dwie odrębne instytucje prawne odmiennie kształtujące mechanizmy przekształceń prawnych podstaw władania mieniem Skarbu Państwa, ze skutkami prawnymi tych przekształceń następującymi w innym czasie (wyrok z dnia 14 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1460/07).

Skargi kasacyjne złożone przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową, dalej: KKU w sprawie ze skarg Polskich Kolei Państwowych S.A., dalej PKP S.A. na decyzje KKU dotyczyły nabycia mienia państwowego z mocy prawa przez gminę. W wyrokach z dnia 16 stycznia 2008 r. sygn. akt: I OSK 1947/06 i I OSK 1957/06 NSA podkreślił, że grunty, o których mowa w art. 34a ustawy z dnia 8 września 2000r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe"[63], a więc te, które wskazuje art. 34 tej ustawy, nie dotyczą gruntów, które podlegają komunalizacji z mocy art. 5 ust. 1 i 2 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, to jest tych, które z dniem 27 maja 1990 r. stały się z mocy prawa mieniem gminnym. Zdaniem NSA wynika to wyraźnie z wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2005r. sygn. akt K 30/03, w którym dokonano oceny zgodności z Konstytucją art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, które traktują o gruntach, o których mowa w art. 34 ustawy nowelizowanej.

Część spraw dotyczyła kwestii pojęcia strony w postępowaniu komunalizacyjnym. NSA stoi konsekwentnie na stanowisku, że stronami w postępowaniu komunalizacyjnym są Skarb Państwa i właściwa gmina, pozostałe zaś podmioty tylko wtedy, gdy wykażą tytuł do mienia, z tym że w przypadku nieruchomości – tytuł prawnorzeczowy. Brak bowiem tytułu prawnorzeczowego spowoduje, że sporny grunt będzie objęty przesłanką określoną w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i w konsekwencji podlegać będzie komunalizacji z mocy prawa (wyrok z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 940/07). Natomiast w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 2016/06 NSA podkreślił, iż zarówno w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a. może być także prawo cywilne, w szczególności prawo rzeczowe. Istotne jest, aby pomiędzy sytuacją prawną danego podmiotu a przedmiotem postępowania istniał

[62] Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.
[63] Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.

związek polegający na tym, że akt stosowania obowiązującej normy prawa materialnego może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny i realny.

3.8.2. *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[64], dalej ustawa przepisy wprowadzające reformę administracji publicznej.

Z treści art. 73 ww. ustawy wynika, iż wywiera on skutki prawne wyłącznie w stosunku do dotychczasowego właściciela gruntu zajętego pod drogę publiczną oraz wobec nabywających ten grunt Skarbu Państwa albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Prawo do występowania w charakterze strony w sprawie dotyczącej stwierdzenia nabycia z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 1999 r. własności gruntu zajętego pod drogę publiczną przysługuje tym podmiotom. Inny podmiot może skorzystać z prawa strony, jeśli wykaże, że to jemu przysługuje prawo własności danego gruntu, bądź inne prawo rzeczowe będące źródłem jego interesu prawnego (wyroku z dnia 14 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1571/07).

Artykuł 73 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające reformę administracji publicznej ma charakter wywłaszczeniowy i dotyczy sytuacji, gdy w dniu 31 grudnia 1998 r. prawo własności było uregulowane na rzecz innych podmiotów prawnych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy istnieniu publicznego władztwa nad nieruchomością. Władanie nieruchomością oznacza pozostawienie jej w faktycznym władztwie Skarbu Państwa, albo jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca konstruując w powołanym przepisie art. 73 ust. 1 przesłanki nabycia prawa własności przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, odwołał się do stanów faktycznych, a nie prawnych. Wystarczy wykazanie faktycznego władania nieruchomością. Ustawodawca nie związał bowiem skutków nabycia własności nieruchomości z mocy prawa z jej posiadaniem opartym wyłącznie na jakiejkolwiek umowie, lecz odniósł się do każdego stanu władania cudzą nieruchomością, nawet wbrew woli jej właściciela, byleby nieruchomość nie stanowiła w dniu 31 grudnia 1998 r. własności publicznej. Na takie rozumienie art. 73 wskazuje także TK w wyroku z dnia 14 marca 2000 r. sygn. akt P 5/99 (wyrok z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 1014/07).

3.9. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

3.9.1. Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące zanieczyszczenia ziemi przez podmioty zajmujące się między innymi dystrybucją paliw, przy czym kwestię sporną stanowiło zagadnienie następstwa we władaniu gruntem, którego zanieczyszczenie stwierdzono.

W minionym roku podstawą orzekania były jeszcze niektóre przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw[65], w związku z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. zawierającymi regulacje dotyczące zgłoszenia zanieczyszczenia ziemi zawarte w art. 12 przepisów wprowadzających w zw. z art. 102 ust. 1–3 ustawy – Prawo ochrony środowiska uchy-

[64] Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.
[65] Dz. U. Nr 100 poz. 1085 ze zm.

lony z dniem 30 kwietnia 2007 r. na podstawie art. 32 pkt 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[66]. Przepisy te zawierały regulacje pozwalające na zgłoszenie zanieczyszczenia i uzasadnienie, że nastąpiło ono przed objęciem we władanie gruntu. W sytuacji nieprzyjęcia zgłoszenia właściciel był zobowiązany, zgodnie z art. do rekultywacji gruntu. art. 102 ustawy Prawo ochrony środowiska, dalej p.o.ś.

W wyroku z dnia 8 lutego 2008 r. II OSK 2009/06 NSA stwierdził, że odpowiedzialność za zanieczyszczenie powierzchni ziemi i wiążący się z nią obowiązek rekultywacji spoczywa na władającym powierzchnią ziemi[67]. Uwolnienie się władającego powierzchnią ziemi od obowiązku rekultywacji może nastąpić, jeśli udowodni, że zanieczyszczenie spowodował inny podmiot i wówczas na tym podmiocie spoczywa obowiązek rekultywacji, z tym zastrzeżeniem, że jeśli zanieczyszczenia dokonano za wiedzą lub zgodą władającego, ponosi on obowiązek rekultywacji solidarnie ze zbywcą. Z treści art. 102 ust. 2 ww. ustawy wynikało, że uwolnienie się władającego powierzchnią ziemi od obowiązku rekultywacji, dotyczyło wyłącznie tych przypadków, w których zanieczyszczenie gleby spowodował inny podmiot, ale do zdarzenia tego doszło po dniu objęcia władania. Regulacja ta wykluczała możliwość uwolnienia się władającego powierzchnią ziemi od obowiązku rekultywacji z powołaniem się na sprawstwo osoby trzeciej (poprzednika prawnego), jeżeli zanieczyszczenie miało miejsce przed objęciem władania. Publicznoprawny obowiązek rekultywacji gruntu przechodził na władającego powierzchnią ziemi. Zdaniem NSA art. 12 ust.1 przepisów wprowadzających odnosił się wyłącznie do tych przypadków, w których wyrządzenie szkody polegające na zanieczyszczeniu ziemi zostało spowodowane po objęciu władania przez władającego, o jakim mowa w tym przepisie, a przed wejściem w życie p.o.ś. Wyklucza to tym samym uznanie za „inny podmiot" w rozumieniu tego przepisu poprzednika prawnego nieruchomości. Takie stanowisko przedstawiono w kolejnych wyrokach: z dnia 8 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 1974/07, II OSK 1975/07, z dnia 17 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 649/07, z dnia 22 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 444/07[68]. Odnosząc się do art. 12 ust. 4 ustawy wprowadzającej w wyroku z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 480/07 NSA stwierdził, że termin roczny do wydania decyzji o odrzuceniu zgłoszenia, o którym mowa w art. 12 ust. 4 ustawy wprowadzającej zanieczyszczenia jest zastrzeżony tylko dla wydania decyzji przez organ pierwszej instancji. Po tym terminie może się toczyć postępowanie odwoławcze.

3.9.2. *W odniesieniu do zagadnienia badania w powietrzu stężenia substancji zapachowych* stwierdzono, że ani art. 85 p.o.ś., ani akty podustawowe wydane na podstawie przepisów prawa ochrony środowiska[69] nie zawierają regulacji odnoszących się do ochrony powietrza

[66] Dz. U. Nr 75 poz. 493.

[67] Stosownie do art. 3 pkt 44 ustawy – Prawo ochrony środowiska, jest nim właściciel nieruchomości lub inny podmiot władający gruntem, ujawniony w ewidencji gruntów i budynków na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

[68] Takie stanowisko zajmowano w latach poprzednich, np. w wyrokach: z dnia 27 lipca 2006 r. sygn. akt II OSK 987/05, z dnia 29 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 831/06.

[69] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. Nr 87, poz. 796) oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 1, poz. 12).

przed zapachami, a zatem organy inspekcji sanitarnej nie mają możliwości podejmowania decyzji w zakresie ograniczenia emisji substancji zapachowych (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 766/07).

Jednostką organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej korzystającą ze środowiska przy składowaniu odpadów komunalnych, o której mowa w art. 3 pkt 20 lit. b/ p.o.ś. jest gmina, a nie przedsiębiorstwo gospodarki komunalnej Składowanie odpadów komunalnych jest zadaniem własnym gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i jako takie ma charakter publicznoprawny, a fakt wykonywania tego zadania przez spółkę nie uwalnia gminy z odpowiedzialności za realizację przedmiotowego zadania. W konsekwencji gmina zachowuje kompetencję do wystąpienia z wnioskiem o odroczenie płatności opłat za składowanie odpadów (wyrok z dnia 5 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 914/07).

3.9.3. *Duża liczba spraw dotyczyła kar za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia*. Podmioty ukarane za wycinkę drzew bez zezwolenia czasami bronią się w skardze zarzutem, że wycięte drzewo było obumarłe lub stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa. Skarżący często również podnoszą kwestie związane z tym na kogo przedmiotowa kara powinna być nałożona. Do obu tych zagadnień odniósł się NSA w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1970/06. Sąd, orzekając w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[70] stwierdził, że usunięcie drzew obumarłych jak i zagrażających bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych wymaga uzyskania zezwolenia, bowiem właściwy organ dokonuje oceny, czy wskazane we wniosku drzewo jest obumarłe lub czy zagraża bezpieczeństwu. Posiadacz nieruchomości nie jest podmiotem uprawnionym do dokonywania tego typu ocen i decydowania o tym, czy i które drzewo należy usunąć. Jeśli wycięcia bez zezwolenia drzewa znajdującego się na terenie będącym w posiadaniu pracodawcy dokonał pracownik, to zdaniem NSA kara powinna być nałożona na Spółkę, bowiem ona jest posiadaczem nieruchomości, a wycięcia drzewa dokonał pracownik zatrudniony przez tę spółkę na podstawie umowy o pracę, to spółka jako pracodawca ponosi ryzyko gospodarcze prowadzonej działalności, a pracownik działał w interesie pracodawcy, w ramach obowiązków bezpośrednio związanych ze świadczeniem pracy.

Z kolei w wyroku z dnia 18 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1887/06 NSA odniósł się do związania organu administracji publicznej wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja budowlana. Sąd stwierdził, że wniosek inwestora o zezwolenie na usunięcie drzew z terenu inwestycji nie ma mocy wiążącej organu administracyjnego w tym znaczeniu, że skutkuje jego pozytywnym załatwieniem. Prawidłowo sporządzony wniosek odpowiadający przepisowi art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, otwiera jedynie drogę postępowania administracyjnego. Ponadto wskazano, że art. 83 ust. 1 ww. ustawy, że przesłanki jakimi ma się kierować organ właściwy w sprawach zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów przy rozpoznawaniu takiego wniosku można wyprowadzić z przepisów Konstytucji jak i przepisów ogólnych ustawy. Art. 74 ust. 1 Konstytucji nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokole-

[70] Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

niom, a ust. 2 art. 74 ustawy zasadniczej ochronę środowiska wprost czyni obowiązkiem tych władz. Te zasady konstytucyjne znajdują rozwinięcie w przepisach ustawy o ochronie przyrody, która w art. 2 ust. 1, wyjaśniając na czym ochrona ta polega, stanowi m.in. o zachowaniu i zrównoważonym użytkowaniu zadrzewień, a w art. 2 ust. 2, precyzując cele ochrony przyrody, wymienia zieleń w miastach i wsiach oraz zadrzewienia. Art. 4 ust. 1 ww. ustawy nawiązuje wyraźnie do art. 74 ust. 2 Konstytucji statuując obowiązek organów administracji publicznej dbałości o przyrodę jako dziedzictwo i bogactwo narodowe oraz zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Obowiązek dbałości o ochronę przyrody spoczywa zresztą w myśl art. 4 ust. 1 nie tylko na organach władzy publicznej, ale i na osobach prawnych i fizycznych i można go – w przypadku tych podmiotów, rozumieć jako powstrzymywanie się przed działaniami szkodzącymi przyrodzie. Ponadto NSA wskazał, że rozpoznając wniosek o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z uwagi na realizację planowanej inwestycji, właściwy organ administracyjny powinien orzekać mając na uwadze także przepisy art. 74 i art. 75 p.o.ś. W pierwszym z nich ogólnie się mówi o oszczędnym korzystaniu z terenu w trakcie przygotowywania i realizacji inwestycji (art. 74 ust. 1). W drugim natomiast o obowiązku inwestora realizującego przedsięwzięcie uwzględnienia w trakcie prac budowlanych ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochrony gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych (art. 75 ust. 1). Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcenie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji (art. 75 ust. 2). W konkluzji NSA stwierdził, że wydając zezwolenie, o jakim mowa w art. 83 ust. 1 ustawy, właściwy organ powinien wszystkie powyżej wskazane kwestie mieć na uwadze.

3.10. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

3.10.1. *Wśród spraw z tego zakresu przeważały skargi kasacyjne od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych na decyzje organów administracji odmawiające dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków*, bądź też aktualizacji ewidencji, np. sprawy o sygn. akt: I OSK 25/07, I OSK 84/07, I OSK 169/07, I OSK 199/07, I OSK 350/07, i I OSK 354/07, i I OSK 533/07, I OSK 850/07, i OSK 1030/07, I OSK 1095/07, I OSK 1658/07, I OSK 1695/07.

W ww. sprawach NSA potwierdzał stanowisko z lat poprzednich, że postępowanie o zmianę lub aktualizację danych w ewidencji gruntów nie może stanowić podstawy do weryfikacji istniejącego stanu prawnego gruntów i budynków. Powoływał się na art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, nakazujący wskazanie w ewidencji właściciela gruntu lub budynku. Stosownie do § 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków prawa osób i jednostek organizacyjnych (o których mowa w § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 ust. 1 pkt 1 i 2) do gruntów, budynków i lokali uwidacznia się w ewidencji na podstawie umów zawartych w formie aktów notarialnych, dotyczących ustanowienia lub przeniesienia praw rzeczowych do nieruchomości z wyłączeniem umów dotyczących użytkowania wieczystego i własności lokali. A zatem przepisy te przesądzają o pochodnym charakterze zapisów w ewidencji. Spór o współwłasność działki (sprawa o sygn. akt I OSK 84/

07) może być rozstrzygnięty wyłącznie w postępowaniu przed sądem powszechnym, a nie w postępowaniu administracyjnym przez organy prowadzące ewidencję gruntów. W innej sprawie (sygn. akt I OSK 25/07) NSA przyjął niedopuszczalność kwestionowania w drodze wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów stanu prawnego wynikającego z prawomocnej decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości i żądania przeprowadzenia postępowania rozgraniczającego bez uprzedniego złożenia w tym przedmiocie wniosku, bądź wszczęcia takiego postępowania z urzędu.

3.10.2. *W sprawach o wniesienie zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków przez wprowadzenie użytków leśnych NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji*, iż kwestie związane z zalesieniami, wylesieniami oraz zmianami dotyczącymi granic i powierzchni lasów powinny wynikać z planu urządzania lasu. Przyjęto, że art. 20 ust. 2 ustawy nakazujący uwzględnienie w ewidencji gruntów ustaleń planów urządzania lasów w zakresie granic i powierzchni lasów stanowi regulację szczególną w stosunku do zasad ogólnych dotyczących sposobu uwzględniania i wprowadzania zmian w powszechnej ewidencji gruntów i budynków. Obowiązek stosowania ustawy o lasach wynika zaś z art. 20 ust. 3 a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym ewidencję gruntów i budynków w części dotyczącej lasów prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Szczególne znaczenie ma w tym względzie § 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie szczególnych zasad i trybu sporządzania planu urządzania lasu, uproszczonego planu urządzania lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu[71], przewidujący w ramach czynności programowych dotyczących planu urządzania lasu określenie m.in. gruntów przeznaczonych do zalesienia, odnowienia oraz do wylesień z tytułu zmian przeznaczenia gruntu (sprawy o sygn. akt I OSK 844/07, I OSK 845/07, I OSK 846/07, I OSK 903/07, I OSK 904/07, I OSK 905/07, I OSK 1072/07, I OSK 1077/07). Na uwagę w omawianej kategorii spraw zasługuje to, iż wojewódzkie sądy administracyjne prawidłowo interpretowały i stosowały przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy szczególnej, a skargi kasacyjne w tych sprawach wnoszone podlegały oddaleniu.

3.10.3. *Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych w sprawach z zakresu geodezji i kartografii były także rozstrzygnięcia organów administracji dotyczące: ujawnienia danych w operacie ewidencji gruntów i budynków, zmiany klasyfikacji gruntów czy rozgraniczenia nieruchomości*. Należy odnotować, że orzecznictwo w tym zakresie jest raczej ugruntowane. Zagadnienia, które w latach ubiegłych powodowały rozbieżności i wymagały wyjaśnień NSA, takie jak w szczególności: charakter i skutki ugody granicznej zawartej przed geodetą, brak możliwości rozstrzygania sporów o własność w postępowaniu w przedmiocie ewidencjonowania gruntów czy też cel, funkcja i zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, nie budziły obecnie wątpliwości w orzecznictwie.

W wyroku z dnia 10 października 2008 r., o sygn. akt I OSK 1658/07 NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym określona w § 1 ust. 1. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów[72] limitowana powierzchnia 10 ha gruntów wodozbioru odnosi się do gruntów całego sztucznego zbiornika wodnego znajdujących się w strefie przybrzeżnej tego zbiornika. Jeśli więc na cele zbiornika wodnego wywłaszczone

[71] Dz. U. Nr 256, poz. 2151.
[72] Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.

zostały grunty o łącznej powierzchni przekraczającej 10 ha i ta powierzchnia po zrealizowaniu zbiornika została włączona do strefy przybrzeżnej dla tego zbiornika, objęta jego eksploatacją a także obowiązkiem uzyskiwania pozwoleń wodnoprawnych na urządzenia i budowę wszelkich obiektów nadbrzeżnych, to wszystkie te grunty znajdujące się w linii wywłaszczenia wyznaczającej jednocześnie strefę przybrzeżną zbiornika, tj. także grunty leżące pomiędzy linią wywłaszczenia a linią najwyższego poziomu awaryjnego przeciążenia, są gruntami pod wodozbiorami, o których mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia. Dopiero zmiana, w trybie prawem przepisanym, granic strefy przybrzeżnej zbiornika wodnego lub określenie aktualnej linii brzegowej zbiornika mogłaby, w świetle § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia stanowić podstawę prawną do zmiany klasyfikacji gruntów znajdujących się w dotychczasowej strefie przybrzeżnej tego zbiornika.

3.11. Sprawy dotyczące rolnictwa i leśnictwa

3.11.1. *W sprawach dotyczących problematyki rolnej NSA rozstrzygał spór, czy na wydane przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 26 zerwca 2003 r. o nasiennictwie*[73] *informacje o dyskwalifikacji materiału siewnego służy skarga do sądu administracyjnego*. NSA stwierdził, że wprawdzie zarówno zaświadczenie stwierdzające, iż materiał siewny spełnia przewidziane prawem wymogi (art. 47 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o nasiennictwie) jak i stwierdzające, że materiał nie odpowiada wymaganiom wytwarzania, jakości lub zdrowotności (art. 47 ust. 1 pkt 6 tej ustawy) są zaświadczeniami w rozumieniu przepisów k.p.a., jednak różny ich jest charakter prawny z punktu widzenia możliwości ich zaskarżenia. Postępowanie w sprawie oceny materiału siewnego, o którym mowa w art. 47 ustawy o nasiennictwie, wszczynane jest z inicjatywy uprawnionego podmiotu w celu uzyskania zaświadczenia o spełnianiu przez daną partię materiału siewnego, wymagań przewidzianych prawem. Pozytywne rozpatrzenie wnioskowanego żądania dotyczy wyłącznie sytuacji wydania przez organ jednego ze świadectw określonych w art. 47 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o nasiennictwie. Z kolei podjęcie przez organ kontrolujący rozstrzygnięcia poprzez wydanie informacji o dyskwalifikacji materiału siewnego na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowi w istocie odmowę wydania zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie, która zgodnie z art. 219 k.p.a. powinna mieć formę postanowienia podlegającego zaskarżeniu zażaleniem. W konsekwencji, na ostateczne postanowienie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Tak więc NSA uznał, że informacje wydawane przez GIORiN w trybie art. 52 ust. 2 ustawy o nasiennictwie, należy uznać za akty podlegające kontroli sądowoadministracyjnej (postanowienie z 11 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 1816/07, II OSK 1817/07).

W sprawach w przedmiocie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, NSA stwierdził (wyrok z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 647/07), że o faktycznym wyłączeniu gruntów rolnych z takiej produkcji decyduje decyzja zezwalająca na takie wyłączenie, wydana zgodnie z zapisami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Wykluczone jest więc przyjęcie, że wydanie decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin na obszarze objętym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczeniem rol-

[73] Dz. U. z 2007 r. Nr 41, poz. 241 ze zm.

niczym powoduje, iż grunt rolny objęty koncesją staje się przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne. Natomiast w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 598/07 NSA zwrócił uwagę na różnicę przy ustalaniu należności związanych z wyłączeniem gruntu z produkcji rolnej w sytuacji złożenia wniosku o takie wyłączenie (rozdział 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[74], w tym art. 12 ust. 6 tej ustawy) i w sytuacji gdy doszło już bezprawnie do faktycznego wyłączenia (art. 28 i rozdział 7 ww. ustawy). Zdaniem NSA nie ma uzasadnienia teza, iż przy ustalaniu należności w trybie art. 28 ustawy, a więc gdy ma ona charakter represyjny, należy stosować też zasadę z art. 12 ust. 6 ustawy, przewidującą pomniejszanie ustalonej należności za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej o wartość gruntu ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji rolnej.

Z analizy historycznej i prawnej powstania wspólnot gruntowych na terenie byłego zaboru austriackiego, niezbędnej dla rozstrzygnięcia, że o zakwalifikowaniu nieruchomości do wspólnoty gruntowej przesądzał sposób powstania masy majątkowej, w skład której wchodzą sporne nieruchomości i tytuły prawne ocenione z punktu widzenia wynikającego z art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych[75] wynika, że odsypiska powstałe w naturalny sposób przy brzegach rzek, stające się własnością właścicieli nadbrzeżnych gruntów, nie stały się dobrem gromadzkim (gminnym), czyli przeznaczonym do wspólnego korzystania przez mieszkańców i nie należą do mienia wspólnot gruntowych (wyrok z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt II OSK 733/08).

W wyroku z dnia 24 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 902/07 NSA odniósł się do kwestii zezwolenia na przyjęcie na obszar Państwa Członkowskiego przetworzonych białek zwierzęcych a także do właściwości organów uprawnionych do wyrażania zgody i określania w niej warunków przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi oraz do podejmowania działań – w przypadku wykrycia niezgodności – mających zapewnić właściwe działanie podmiotów gospodarczych dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. NSA wskazał, że pojęcie „zezwolenia" na przyjęcie surowca kategorii 1, surowca kategorii 2, produktów przetworzonych otrzymanych z surowca kategorii 1 lub 2 oraz przetworzonych białek zwierzęcych – o którym mowa w art. 8 ust. 2 rozporządzenia (WE) Nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r.[76] należy rozumieć jako akt władczy, który może przybierać różne formy, w tym również pisemnej zgody zawierającej określenie warunków przywozu. Z kolei zgodę na przyjęcie przetworzonych białek pochodzenia zwierzęcego na obszar Polski – jak wynika z wykładni literalnej powołanego art. 8 ust. 2 rozporządzenia Nr 1774/2002, w którym jest mowa o „uzyskaniu zezwolenia na przyjęcie surowca... od Państwa Członkowskiego stanowiącego miejsce przeznaczenia" – musi uzyskać państwo wysyłające. Zatem to na państwie wysyłającym ciąży obowiązek pisemnego powiadomienia przez właściwe władze Głównego Lekarza Weterynarii w Polsce o takim zamiarze w przypadku, gdy miejscem przeznaczenia jest RP. NSA podkreślił, że

[74] Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

[75] Dz. U. Nr 28, poz. 169 ze zm.

[76] Ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 02.273.1, zm. Dz. Urz. UE L 07.320.13).

właściwość Głównego Lekarza Weterynarii w tym względzie wynika z definicji zamieszczonej w art. 2 ust. 1 pkt i rozporządzenia (WE) Nr 1774/2002, zgodnie z którą przez „właściwy organ" – o jakim mowa m. in. w art. 8 ust. 2 – należy rozumieć organ centralny Państwa Członkowskiego właściwy do zapewnienia zgodności z wymaganiami niniejszego rozporządzenia lub każdy inny organ, któremu organ centralny przekazał swoje kompetencje, w szczególności dotyczące kontroli pasz. Takim właśnie organem jest Główny Lekarz Weterynarii, który wydaje pisemną zgodę i określa w niej warunki przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. NSA uznał, że organem uprawnionym w sytuacji, gdy wykryje niezgodności do podejmowania działań – na podstawie art. 54 ust. 1 rozporządzenia Nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady[77] – zapewniających, że podmiot gospodarczy zastosuje środki zaradcze w tym m.in. zakaz wprowadzenia do obrotu, przywozu lub wywozu paszy, żywności lub zwierząt jest powiatowy lekarz weterynarii. W ocenie Sądu wcześniej przytoczona definicja „właściwego organu", określona w art. 2 ust. 1 pkt i rozporządzenia (WE) Nr 1774/2002, nie ma w tym przypadku zastosowania bowiem dotyczy wyłącznie ww. rozporządzenia. Wobec braku bezpośrednio wiążących postanowień prawa europejskiego (w rozporządzeniu (WE) Nr 882//2004 nie zamieszczono odpowiedniej definicji „właściwych organów"), oceniając właściwość organów w odniesieniu do stosowania środków mających zapewnić właściwe działanie podmiotów gospodarczych dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi należy stosować przepisy prawa krajowego. Będą mieć tu zatem zastosowanie: przepisy art. 15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej[78] określające właściwość powiatowego i wojewódzkiego lekarza weterynarii, przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt[79] określające kompetencje lekarzy weterynarii, art. 7 ust. 1–4 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego[80], art. 7 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach[81], z których wprost wynika właściwość powiatowego lekarza weterynarii w sprawach wynikających z przepisów m.in. rozporządzenia (WE) nr 822/2004.

3.11.2. Odnosząc się do kompetencji nadzorczych Ministra Środowiska polegającą na braku podjęcia przez ten organ działań nadzorczych w stosunku do Polskiego Związku Łowieckiego (art. 35a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie[82]) NSA wyraził pogląd, że działania nadzorcze Ministra Środowiska nie są podejmowane na podstawie przepisów k.p.a. i nie mają charakteru decyzji administracyjnej ani innego aktu, który określałby obowiązki albo uprawnienia członka PZŁ. Takich działań nadzorczych nie można uznać za czynności z administracji publicznej (postanowienie z dnia 31 października sygn. akt II OSK 1559/08).

[77] W sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 04.166.1, zm. Dz. Urz. UE L 08.56.4).

[78] Dz. U. Nr 33, poz. 287 ze zm.

[79] Dz. U. Nr 60, poz. 625 ze zm.

[80] Dz. U. z 2006 r., Nr 17, poz. 1270 ze zm.

[81] Dz. U. Nr 144, poz. 1045.

[82] Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855.

Natomiast w postanowieniu z 11 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 304/08 NSA stwierdził, że zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały sejmiku województwa podjętej w przedmiocie zmiany granic obwodów łowieckich (art. 27 ust. 1 ustawy – Prawo łowieckie) musi być poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu lub uprawnienia, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[83].

3.12. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion i nazwisk, i akt stanu cywilnego

3.12.1. *W kwestii dopuszczalności pośredniczenie konsula w wydaniu dowodu osobistego*, w wyroku z dnia 16 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 398/07, NSA stwierdził, że w szczególnych sytuacjach dopuszczalne jest pośredniczenie konsula w wydaniu dowodu osobistego, bowiem ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[84] nie wskazuje wprost, iż złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego wymaga osobistego stawiennictwa wnioskodawcy w urzędzie gminy, a § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany i zwrotu lub utraty[85], nie ma charakteru bezwzględnego w zakresie konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie gminy, ponieważ nie może naruszać ustawowych zasad postępowania. Niedopuszczalna jest taka interpretacja przepisów ustawy o ewidencji ludności i wydawaniu dowodów osobistych oraz przepisów rozporządzenia, która prowadziłaby do przyjęcia, iż osoba występująca z wnioskiem o wydanie dowodu zawsze, bez względu na wyjątkowe okoliczności jest zobowiązana do osobistego stawiennictwa w urzędzie gminy w celu złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego. Za taką okoliczność należy uznać długotrwały pobyt za granicą, jeżeli obywatel polski nie może załatwić tej sprawy w kraju. W takim przypadku dopuszczalne jest pośredniczenie konsula przy czynnościach związanych z wydaniem dowodu osobistego. Art. 10 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej[86] stanowi, iż konsul chroni prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli. Jedną z podstawowych funkcji konsula jest właśnie pomoc obywatelom państwa wysyłającego przebywającym w okręgu konsularnym, w tym udzielenie pomocy prawnej, wykonywanie czynności administracyjnych, czynności w zakresie postępowania sądowego i w sprawach morskich. Oznacza to, iż konsul jest uprawniony do pośredniczenia w wydaniu dowodu osobistego, co wynika z istoty oraz funkcji tego urzędu.

3.12.2. *W wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1919/06 odniesiono się do odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego*. NSA stwierdził, że skoro z dniem 14 maja 1948 r. proklamowano powstanie państwa Izrael, które zostało uznane w 1948 r. przez społeczność międzynarodową, to osoby stanowiące społeczność, która uznaje się za tworzącą to państwo oraz przyjmuje prawa i obowiązki z tym związane, należy określić mianem obywateli. Oznacza to więc, że osoby narodowości żydowskiej, które po powstaniu pań-

[83] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.
[84] Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.
[85] Dz. U. Nr 112, poz. 1182 ze zm.
[86] Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.

stwa Izrael przybyły do tego państwa z zamiarem stałego osiedlania się w tym państwie, były obywatelami Izraela, także przed wejściem w życie ustawy o obywatelstwie izraelskim z 1952 r. Oznaczało to, iż nabyły one obce obywatelstwo w rozumieniu art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest, zgodnie z obowiązującą wtedy ustawą o obywatelstwie Państwa Polskiego, utrata obywatelstwa polskiego. Późniejsza ustawa z 1952 r. o obywatelstwie izraelskim jedynie potwierdzała ten stan rzeczy, stanowiąc, iż osoba narodowości żydowskiej, która powróciła jako imigrant jest obywatelem Izraela.

W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 322/07 NSA odniósł się do przesłanek utraty obywatelstwa polskiego określonych w art. 11 powołanej ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego. Zgodnie z postanowieniami art. 11 pkt 2 tej ustawy, utrata obywatelstwa polskiego następowała z mocy prawa przez przyjęcie urzędu publicznego lub wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcym bez zgody właściwego wojewody, wyrażonej, w przypadkach zamiaru wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcym, w porozumieniu z właściwym dowódcą okręgu korpusu. Zdaniem NSA odbycie przymusowej służby w obcym wojsku, które jest konsekwencją dobrowolnego nabycia obywatelstwa obcego państwa należy również potraktować jako wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcym bez zgody właściwych organów polskich. NSA stwierdził także, podtrzymując ugruntowaną już linię orzeczniczą, że art. 11 pkt 2 ustawy z 1920 r. nie zawęża przesłanki wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcym do odbycia szczególnego rodzaju służby wojskowej, w szczególności przepis ten nie ogranicza pojęcia wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcym do czynnej służby wojskowej. Należy zatem przyjmować, że każde wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcym, na które obywatel polski nie otrzymał zgody właściwego organu, bez względu na rodzaj tej służby, rodzi skutek w postaci utraty z mocy prawa obywatelstwa polskiego, na podstawie art. 11 pkt 2 ustawy z 1920 r. Podobnie orzekł NSA w wyrokach z dnia 21 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1783/06, z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 715/07 i z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1920/06.

3.13. Sprawy cudzoziemców

Sprawy z tego zakresu rozstrzygano na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach[87], dalej: ustawa o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[88], dalej ustawa o ochronie cudzoziemców. Przeważały sprawy dotyczące odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się oraz wydalenia z terytorium RP, jak również odmowy udzielenia ochrony cudzoziemcom (nadania statusu uchodźcy oraz udzielenia zgody na pobyt tolerowany).

3.13.1. *Termin do złożenia kolejnego wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony*, określony w art. 61 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (tj. co najmniej 45 dni przed upływem okresu pobytu oznaczonego w posiadanej wizie lub terminu ważności poprzedniego zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony), jest terminem prawa materialnego,

[87] Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.
[88] Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695 ze zm.

który nie podlega przywróceniu na podstawie art. 58 k.p.a. (wyrok z dnia 14 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 594/07).

Odmowa udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach (nielegalny pobyt na terytorium RP) jest uzasadniona także wówczas, gdy cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie takiego zezwolenia w czasie legalnego pobytu, ale z uchybieniem terminu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i w konsekwencji w chwili wydawania decyzji w sprawie przebywał w Polsce nielegalnie (wyrok z dnia 25 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 273/07).

Przesłanka „posiadania środków finansowych" w rozumieniu art. 53 ust. 3 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, która uzasadnia udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, powinna być analizowana w odniesieniu do konkretnej sytuacji cudzoziemca i dlatego o jej spełnieniu nie może przesądzać sam fakt osiągania dochodów wyższych niż uprawniające do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 811/07).

3.13.2. *Dokonując wykładni pojęcia „grupa społeczna" w kontekście przesłanki nadania statusu uchodźcy* określonej w art. 1A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców[89], dalej Konwencja genewska przyjęto, że cechą stanowiącą o istnieniu grupy społecznej w rozumieniu Konwencji genewskiej może być również płeć, a zatem kobiety mogą stanowić grupę społeczną w rozumieniu art. 1A pkt 2 Konwencji. Odnosząc się zaś do kwestii związanych z problematyką zagrożenia ze strony tzw. podmiotów niepaństwowych jako podmiotów dopuszczających się prześladowań uznano, że jeżeli podmiotem dopuszczającym się prześladowań nie są organy władzy publicznej, nadanie statusu uchodźcy jest uzasadnione nie tylko wówczas, gdy obawa przed prześladowaniem wynika z przyczyn wskazanych w art. 1A pkt 2 Konwencji, ale także wówczas, gdy te właśnie przyczyny powodują, że cudzoziemiec nie może uzyskać ochrony w kraju pochodzenia. Stanowisko takie zgodne jest z przepisami dyrektywy 2004/83/WE Rady Unii Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2004 r.[90] (wyrok z dnia 8 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 237/07)

W sprawie o sygn. akt II OSK 227/07 odniesiono się do kwestii zastosowania art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[91], dalej Europejska Konwencja Praw Człowieka, gwarantującego prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, w sprawie dotyczącej zobowiązania cudzoziemca do opuszczenie terytorium Polski w związku z odmową nadania statusu uchodźcy. Oceniając postawiony przez cudzoziemca prowadzącego życie rodzinne w Polsce zarzut naruszenia art. 97 ustawy o ochronie cudzoziemców (określający przesłanki udzielenia zgody na pobyt tolerowany) NSA uznał, iż w analizowanym stanie prawnym artykuł ten zawierał zamknięty katalog przesłanek udzielenia zgody na pobyt tolerowany, a wśród nich nie było przesłanki odnoszącej się do ochrony życia osobistego i rodzinnego. NSA uznał jednak, iż decyzja zobowiązująca cudzoziemca do

[89] Sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

[90] 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 (zob. art. 6 lit. c/ dyrektywy, Dz. Urz. UE z 30 września 2004 r. L 304/12).

[91] Przyjętej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 i 285).

opuszczenia terytorium Polski (art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie cudzoziemców), może stanowić ingerencję w życie rodzinne w rozumieniu art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z tego względu przewidziana ustawą możliwość zobowiązania do opuszczenia Polski cudzoziemca, który prowadzi w Polsce życie rodzinne zależy od stwierdzenia, że taka ingerencja jest konieczna w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób (art. 8 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). W sprawie o sygn. akt II OSK 1227/07 NSA również przyjął, że związany charakter decyzji wydanej na podstawie art. 16 ust.2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (zobowiązanie do opuszczenia Polski wobec braku przesłanek do udzielenia zgody na pobyt tolerowany) nie oznacza, że w postępowaniu dotyczącym cudzoziemca, który prowadzi w Polsce życie rodzinne, wyłączone zostaje samodzielne zastosowanie przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która stanowi część polskiego porządku prawnego. Należy jednak podkreślić, że na mocy zmian wprowadzonych z dniem 29 maja 2008 r. do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony przepisem art. 1 ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw[92], życie rodzinne i prywatne cudzoziemców przebywających w Polsce chronione jest obecnie również w ramach krajowych przepisów ustawowych. Obowiązujący przepis art. 97 ust. 1a ustawy o ochronie cudzoziemców bowiem nakazuje udzielić cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany m.in. także wówczas, gdy jego wydalenie naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Natomiast w sprawie o sygn. akt II OSK 1227/07 rozważano zasadność odmowy udzielenia statusu uchodźcy cudzoziemcowi, który podnosił, iż obawia się powrotu do kraju pochodzenia z powodu konsekwencji grożących mu za odmowę odbycia służby wojskowej ze względów religijnych. NSA uznał, że Europejska Konwencja Praw Człowieka nie gwarantuje prawa do odmowy pełnienia służby wojskowej czy wykonania obowiązków w ramach rezerwowej służby wojskowej ze względu na przekonania religijne. Ustalenie natomiast, że konsekwencje odbycia takiej służby wiązałyby się z naruszeniem art. 3 Konwencji uzasadniałyby udzielenie cudzoziemcowi ochrony przed wydaleniem poprzez udzielenie zgody na pobyt tolerowany.

Uzyskanie w toku postępowania pełnoletności przez dziecko objęte wnioskiem swojego rodzica o nadanie statusu uchodźcy na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie cudzoziemców nie powoduje, że traci ono status strony w tym postępowaniu. W takich okolicznościach zasadność objęcia ochroną pełnoletniego dziecka wnioskodawcy nie będzie jednak wynikać z zasady zachowania jedności rodziny, ale wymaga stwierdzenia indywidualnych przesłanek uzasadniających udzielenie mu ochrony (wyrok z 8 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 812/07).

3.13.3. *Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*[93]*, nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia*, które jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrz-

[92] Dz. U. z 2008 r. Nr 70, poz. 416.
[93] Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.

nych, jeżeli w przypadku nieruchomości rolnych sprzeciwu nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Zgodnie z art. 1a ust. 6 ww. ustawy nabycie to następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[94]. Ustawodawca przewidział więc możliwość nabywania przez cudzoziemców nieruchomości rolnych i poddał tego rodzaju transakcje kontroli ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz wskazał w art. 1a ust. 6 ustawy, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi powinien w każdym konkretnym stanie faktycznym rozważyć czy przeniesienie własności wskazanej nieruchomości rolnej nie jest sprzeczne z powierzoną mu ochroną gruntów przeznaczonych na cele rolne albo z kształtowaniem ustroju rolnego państwa, a nie tylko stwierdzić, że działka, które ma charakter rolny powinna być wykorzystywana rolniczo (wyrok z dnia 6 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1341/07).

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, jeśli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska, na podstawie wniosku złożonego w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku, od ministra właściwego do spraw wewnętrznych zezwolenia, o którym mówi art. 1 ust. 1 ustawy, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy. Oznacza to, iż od dnia upływu terminu określonego w art. 7 ust. 3 ustawy nie jest możliwe uzyskanie przez cudzoziemca zgody na nabycie nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z powołaniem się na nabycie nieruchomości na podstawie testamentu. Dwuletni termin jest terminem ustawowym, po upływie którego wygasa uprawnienie cudzoziemca do uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, na podstawie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. (wyrok z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 595/07).

3.14. Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

3.14.1. *W sprawach z zakresu bezrobocia najczęściej rozstrzygane były kwestie związane z przyznaniem lub zachowaniem statusu bezrobotnego*. Zawarta w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[95], dalej o promocji zatrudnienia, definicja pojęcia osoby bezrobotnej nie pozostawia miejsca na dowolną interpretację. Z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika, że w każdym przypadku status osoby bezrobotnej może uzyskać i zachować, jedynie osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej. Przesłanki nieuzyskiwania miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę nie można zatem rozpatrywać w oderwaniu od tych podstawowych warunków uzyskania statusu osoby bezrobotnej. Już z samej definicji bezrobotnego wynika, iż nieuzyskiwanie miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę wynagrodzenia za pracę nie odnosi się do przychodów z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Zarówno zatrudnienie, jak i wykonywanie innej pracy zarobkowej (świadczenie usług na podstawie umowy zlecenia) wyklucza posiadanie statusu osoby bezrobotnej (wyrok z dnia

[94] Dz. U. Nr 64, poz. 592.
[95] Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.

30 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 572/07). Posiadanie statusu bezrobotnego wyklucza podejmowanie pracy zarobkowej, w tym także – stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy – wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia czy umowy o dzieło. Art. 33 ust. 4 pkt 1 ustawy reguluje kwestie pozbawienia statusu bezrobotnego w sposób kategoryczny i w tym zakresie nie pozostawia organowi swobody w decydowaniu o ewentualnym pozbawieniu statusu bezrobotnego (wyrok z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 1123/07).

Bezrobotnym jest osoba m.in., która nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu nie definiowała pojęcia niezdolności do pracy, co nie oznacza, iż termin ten należy tłumaczyć tylko jako całkowitą niezdolność do pracy. Zasadne jest odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[96], które określają kiedy przysługuje renta z tytułu niezdolności do pracy (art. 57 ust. 1) oraz definiują pojęcie osoby niezdolnej do pracy. Art. 2 ust. 2 pkt 2 lit. c/ ustawy o zatrudnieniu, posługując się terminem „renty z tytułu niezdolności", nie różnicuje, czy jest to świadczenie z tytułu całkowitej, czy też częściowej niezdolności do pracy. Uznanie za osobę bezrobotną i wiążące się z tym przyznanie zasiłku ma na celu złagodzenie skutków bezrobocia i dostarczenie niezbędnych środków utrzymania osobie, która z powodu niemożności podjęcia pracy nie posiada innych środków utrzymania. Ograniczając krąg osób, które mogą korzystać z tych specjalnych świadczeń, ustawodawca wyłączył osoby pobierające emeryturę, rentę z tytułu niezdolności do pracy, a także inne świadczenia pieniężne wyliczone w przepisie art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c/ ustawy. Posiadanie innych źródeł dochodu jak: emerytury, renty, zasiłku i świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub wychowawczego – niezależnie od ich wysokości – wyłącza uznanie takiej osoby za bezrobotną i uniemożliwia przyznanie zasiłku dla bezrobotnych (wyrok z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1909/07).

Decyzja określająca, że dana osoba podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników wyklucza możliwość przyznania statusu, w rozumieniu art. 2 ust.1 pkt 2 lit. d/ ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, dalej ustawa o zatrudnieniu (wyrok z dnia 28 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 800/07).

W wyroku z dnia 14 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 1184/07 wskazano, że treść art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f/obecnie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia jest niemal identyczna jak art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f/ ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a zatem aktualny pozostaje pogląd wyrażony w wyroku z dnia 5 lutego 2002 r. sygn. akt II SA 2902/01, iż pełnienie funkcji w zarządzie spółki prawa handlowego, nawet w przypadku niepobierania wynagrodzenia z tego tytułu, skutkuje brakiem pełnej gotowości do podjęcia zatrudnienia, a zatem nie spełni przesłanek do uzyskania statusu bezrobotnego.

W wyroku z dnia 14 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 1225/07 NSA stwierdził, że współwłasność łączna nie jest instytucją Kodeksu cywilnego, do którego jest odesłanie w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy o promocji zatrudnienia, lecz określona jest w przepisach doty-

[96] Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.

czących stosunków, z których ona wynika. Podobny pogląd zaprezentowano też w wyroku z dnia 28 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 1243/07. W uzasadnieniu przywołano wyrok z dnia 6 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 692/06, w którym wyjaśniono różnicę pomiędzy instytucją współwłasności w częściach ułamkowych i współwłasności łącznej.

W wyrokach: z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1391/07 i z dnia 7 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1273/07 podtrzymano wyrażany w latach ubiegłych pogląd, że uzyskanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej i podjęcie takiej działalności wyklucza możliwość uzyskania lub zachowania statusu bezrobotnego. Warunkiem wstępnym obalenia domniemania, że osoba wpisana do ewidencji działalności gospodarczej prowadzi taką działalności, jest uprzednie wykreślenie wpisu z ewidencji.

3.14.2. *Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy o promocji zatrudnienia uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych zdeterminowane jest opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne*, pod pojęciem których rozumieć należy składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe, finansowane z własnych środków płatnika tych składek (art. 2 ust. 1 pkt 38 ustawy o promocji zatrudnienia). „Opłacanie składek" należy traktować jako czynność faktyczną, co oznacza, że warunek z art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ww. ustawy został spełniony jeśli istnieje obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i składki te zostały opłacone. Nie jest dopuszczalne zrównanie na gruncie art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia skutków prawnych opłacania składek na ubezpieczenie społeczne ze skutkami zwolnienia od obowiązku opłacania od tych składek (podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 25 lutego 2003 r. sygn. akt II SA 3608/02). Powyższe nie znajduje bowiem usprawiedliwienia nie tylko w brzmieniu przepisu art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy, ale i w postanowieniach ust. 2, zgodnie z którymi okresy nieopłacenia przez płatnika składek finansowanych z własnych środków, są traktowane na równi z okresami ich opłacania, natomiast nie przewidują takiej możliwości dla sytuacji, w której absolwent, na mocy odrębnych przepisów zostaje zwolniony z opłacania składek (wyrok z dnia18 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 1036/07).

3.14.3. *Organ zatrudnienia jest związany decyzją organu rentowego w przedmiocie ustalenia wysokości emerytury w celu ustalenia prawa do świadczenia przedemerytalnego* na podstawie art. 37k ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w związku z art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[97] w związku z art. 30 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych[98] (wyrok z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 538/07).

3.15. Sprawy z zakresu pracy i stosunków służbowych

3.15.1. *W sprawach z zakresu stosunków służbowych żołnierzy zawodowych* NSA w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 902/07 stwierdził, że żołnierzowi zawodowemu służby stałej przysługuje tylko jedno uposażenie (art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy[99]). W sytuacji, gdy na skutek decyzji o wypowiedzeniu stosunku służbowego, żołnierzowi zawodowemu służby stałej wypłaco-

[97] Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 56.
[98] Dz. U. z 2004 r. Nr 120, poz. 1252.
[99] Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 693 ze zm.

no uposażenie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, a następnie stwierdzono nieważność tej decyzji, wówczas przy powtórnym zwolnieniu ze służby żołnierza zawodowego, należy mu zaliczyć na poczet uposażenia kwotę wcześniej wypłaconą i wypłacić jedynie kwotę stanowiącą różnicę wynikającą ze zmiany stawek uposażenia.

W wyroku z dnia 28 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OSK 1244/07 dokonano wykładni § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych[100], który stanowi, że pod pojęciem dowódcy jednostki uprawnionego do udzielania żołnierzom zawodowym urlopów rozumie się, dowódcę jednostki wojskowej, w której żołnierz zajmuje stanowisko służbowe, w przypadku żołnierza przeniesionego do dyspozycji – dowódcę jednostki wojskowej wykonującego rozkaz o zwolnieniu tego żołnierza z zawodowej służby wojskowej, a w odniesieniu do żołnierza przeniesionego do rezerwy kadrowej – organ, który przeniósł tego żołnierza do rezerwy kadrowej, lub dowódcę jednostki, do której żołnierz został skierowany do wykonywania zadań służbowych w czasie pozostawania w rezerwie kadrowej. NSA zauważył, że w definicji pojęcia dowódcy jednostki nie uwzględniono przypadków żołnierzy przeniesionych do dyspozycji na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[101]. Przepis ten dawał podstawy do przeniesienia żołnierza do dyspozycji nie tylko w sytuacji, gdy przewidywano jego zwolnienie z zawodowej służby wojskowej, ale i wyznaczenie na nowe stanowisko służbowe. W ocenie NSA możliwość udzielenia urlopów wypoczynkowych żołnierzom pozostającym w dyspozycji, a nieprzewidzianym do zwolnienia z zawodowej służby wojskowej wynika z treści art. 61 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, który statuuje prawo żołnierza do urlopu wypoczynkowego, a zatem dowódcą, w gestii którego leżało udzielenie urlopu żołnierzowi pozostającemu w dyspozycji, nieprzewidzianemu do zwolnienia ze służby wojskowej, jest organ, który przeniósł tego żołnierza do dyspozycji lub dowódca jednostki, do której żołnierz został skierowany do wykonywania zadań służbowych w czasie pozostawania w dyspozycji.

W wyroku z dnia 28 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OSK 1258/07 NSA stwierdził, że prawo do uposażenia związane jest z faktem pełnienia służby a nie tylko z pozostawaniem w stosunku służbowym. Na materialny związek pomiędzy tytułem do uposażenia oraz faktem pełnienia służby wskazuje treść art. 114 ust. 2 oraz art. 136 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu[102]. Prawo do uposażenia przysługuje bowiem za realne wykonywanie zadań służbowych. Inne przypadki uzasadniające przedmiotowe uprawnienia mają charakter wyjątkowy i zostały określone w art. 54 ust. 1 ustawy. Należą do nich choroba, urlop, zwolnienie od zajęć służbowych oraz pozostawanie w dyspozycji Szefa ABW lub Szefa AW. Prawa do uposażenia nie mogą natomiast zachować osoby, które wprawdzie deklarują gotowość do służby, ale są związane umową o pracę z innym pracodawcą. Obowiązek pełnego podporządkowania i pozostawania w dyspozycji pracodawcy nie stwarza bowiem możliwości wykonywania czynności funkcjonariusza ABW.

[100] Dz. U. Nr 138, poz. 1465.
[101] Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.
[102] Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.

3.15.2. *W dotychczasowym orzecznictwie NSA wyrażano pogląd, że skoro ustawa o Policji i inne przepisy prawa administracyjnego nie regulują zasad składania oświadczeń woli w administracyjnoprawnych stosunkach służbowych, to dopuszczalne jest tu korzystanie z analogicznych rozwiązań przyjętych w prawie cywilnym*, a tym samym do wystąpienia policjanta o zwolnienie od służby mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego (np. wyrok z dnia 28 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1816/07). Odmienny pogląd zaprezentowano natomiast w wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 1071/07, w którym uznano, że ocena skuteczności cofnięcia przez funkcjonariusza wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne o zwolnienie ze służby w Policji, nie wymaga odwołania się do przepisów kodeksu cywilnego (art. 61 § 1) gdyż w k.p.a. znajdują się stosowne regulacje. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest dokonanie oceny cofnięcia wniosku z punktu widzenia przesłanek z art. 105 § 2 k.p.a. w aspekcie ewentualnego umorzenia postępowania, po rozważeniu czy umorzenie postępowania nie byłoby sprzeczne z interesem społecznym.

3.16. Sprawy dotyczące pomocy społecznej

3.16.1. *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[103].

Art. 39 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowiąc o możliwości przyznania zasiłku celowego nie określa jego wysokości. Wysokość przyznawanego zasiłku każdorazowo determinowana jest możliwościami pomocy społecznej. Zatem fakt spełnienia kryteriów ustawowych nie oznacza automatycznego przyznania osobie zainteresowanej tego świadczenia i w wysokości zgodnej z jej oczekiwaniami (wyrok z dnia 25 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 624/07).

W wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1400/07 NSA stwierdził, że dla odliczenia od dochodu kwoty alimentów nie ma znaczenia, że zostały one ustalone umową cywilnoprawną nie potwierdzoną przez właściwy sąd rodzinny. Art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej mówi o wszelkich „alimentach świadczonych na rzecz innych osób". Podobny pogląd wyrażono w wyroku z dnia 14 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 1195/07, w którym NSA stwierdził, że „wypełnianie obowiązku alimentacyjnego może przybrać postać zarówno świadczeń dobrowolnych, jak i – następstwa dochodzenia ich przed sądem. Uprawniony i zobowiązany do alimentacji mogą w szczególności ustalić rodzaj i zakres świadczenia w umowie zawartej na zasadach ogólnych, w ugodzie zawartej przed mediatorem w toku posiedzenia pojednawczego (art. 184 k.p.c.), wreszcie w trybie procesowym przed sądem. Art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej również nie określa (nawet dla celów dowodowych), w jakiej formie mają być ustalone alimenty, które odlicza się od dochodu". Podobnie orzeczono w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1402/07.

[103] Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

3.16.2. *Orzeczenia wydane na podstawie ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*[104], dalej ustawa o zaliczce alimentacyjnej. W wyroku z dnia 9 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 446/07 NSA stwierdził, że skoro ustawodawca uznał (art. 10 ust. 1a ustawy o zaliczce alimentacyjnej), że zaliczka alimentacyjna przysługuje osobom, które w wyniku prowadzonej egzekucji nie zdołały wyegzekwować należnego mu od dłużnika świadczenia alimentacyjnego, to przysługuje ona również tym, którzy nie mogą przeprowadzić egzekucji. Decydujące znaczenie ma bowiem fakt niewyegzekwowania świadczenia alimentacyjnego od dłużnika, a nie przyczyna takiego stanu rzeczy.

Wykładnia art. 8 ust. 2 ustawy o zaliczce alimentacyjnej powinna być dokonana w zgodzie z Konstytucją. Ustawodawca przyjmując w art. 8 ust. 2 sformułowanie „dochód rodziny" zawarł jedynie skrót myślowy dotyczący określenia co do dochodu zawartego w art. 7 ust. 2, to jest „dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę". Tylko bowiem kwota ustalona w art. 7 ust. 2 ustawy pozwala w ogóle ustalać przesłanki z art. 8 ust. 1, czy 2 ustawy. Inna interpretacja narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości, a ponadto potęguje różnice w wysokości środków na utrzymanie, niezależnie od tego, czy osoba uprawniona do zaliczki jest osobą samotną, pozostaje w rodzinie, czy też w rodzinie wielodzietnej, co prowadzi do sprzeczności z art. 71 Konstytucji RP (wyrok z dnia 20 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 664/07).

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1399/07, w którym NSA przyjął, że nie sposób pozbawić prawa do świadczenia w postaci zaliczki alimentacyjnej na dzieci (które nie są wychowywane przez ich rodzica) tylko dlatego, że ich matka pozostając w konkubinacie wychowuje inne dziecko z nieformalnego związku wspólnie z ojcem tego dziecka tym bardziej, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności tych przepisów w zakresie, w jakim pomijają prawa do zaliczki alimentacyjnej osoby pozostające w związku małżeńskim[105].

Utrzymana została linia orzecznictwa NSA wskazująca, że podstawowe znaczenie dla ustalenia, że egzekucja świadczeń alimentacyjnych jest bezskuteczna ma okoliczność niewyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych, nie zaś powód takiego stanu rzeczy (sygn. akt: I OSK 1360/06, I OSK 1719/07).

---

[104] Dz. U. Nr 86, poz 732 ze zm.

[105] Wyrok z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt P 18/06: art. 2 pkt 5 lit. a/ ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w zw. z art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym przez art. 27 pkt 2 lit. g/ ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. w zakresie, w jakim pomija prawo osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim do zaliczki alimentacyjnej jest niezgodny z art. 18, art. 32 i 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.). Ponadto Trybunał uznał, iż art. 2 pkt 5 lit. a/ wspomnianej ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. w zw. z art. 3 pkt 17a ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim pomija prawo: a) osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim, b) osób wychowywanych przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem, do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka.

W wyroku z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1423/07 NSA przyjął, że dokonanie wszelkich czynności przez wierzyciela by doprowadzić do wykonania wyroków zasądzających alimenty, w tym złożenie do właściwego sądu komplety dokumentów, które miały być przekazane do urzędu holenderskiego, (gdyż w Holandii przebywał dłużnik alimentacyjny), co nie spowodowało wpływu alimentów uznane być musi za „bezskuteczność postępowania egzekucyjnego" NSA podkreślił, że celem powołanej ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, jest między innymi zapewnienie osobom uprawnionym do świadczeń alimentacyjnych środków utrzymania w sytuacji, gdy wyegzekwowanie świadczenia od dłużnika nie jest możliwe. Niezrozumiałe byłoby w tym kontekście różnicowanie sytuacji osób, na rzecz których prowadzono egzekucję, która okazała się bezskuteczna oraz osób, na rzecz których, z różnych powodów, w ogóle nie można wszcząć egzekucji. Znajduje tu zastosowanie reguła wnioskowania *a maiori ad minus*, według której należy przyjąć, iż skoro ustawodawca uznał, że zaliczka alimentacyjna przysługuje osobom, które w wyniku prowadzonej egzekucji nie zdołały wyegzekwować należnego im świadczenia od dłużnika, to przysługuje ona również tym, którzy w ogóle nie mają możliwości wszczęcia egzekucji. Rozstrzygający jest bowiem fakt niemożności uzyskania świadczenia alimentacyjnego od dłużnika. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w orzecznictwie NSA, w którym wskazano, że podstawowe znaczenie dla ustalenia, że egzekucja jest bezskuteczna ma okoliczność niewyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych, nie zaś powód takiego stanu rzeczy[106].

3.16.3. *Orzeczenia dotyczące świadczeń rodzinnych* (zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, zapomoga wypłacana przez gminy fakultatywne z tytułu urodzenia dziecka) przyznawanych na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[107]. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami (wyrok z dnia 10 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 479/07).

Urlopowanie dzieci od pobytu w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie i faktyczne przebywanie na ten czas u rodziców lub jednego z rodziców, nie wyklucza przyznania zasiłku rodzinnego ten na okres (wyrok z dnia 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 526/07).

W odniesieniu do wykładni art. 5 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w szczególności definicji legalnych pojęć „rodzina" oraz „dochód rodziny", zawartych w art. 3 pkt 2 i 16 ww. ustawy, małżonkowie nie pozostający we wspólnym gospodarstwie domowym stanowią „rodzinę" w rozumieniu art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a „dochodem rodziny" w rozumieniu art. 3 pkt 2 tej ustawy są dochody członków rodziny, to znaczy, że ustalając dochód rodziny należy uwzględnić również dochód małżonka nie zamieszkującego wspólnie z żoną i dziećmi i nie pozostającego z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym. Możliwość uwzględnienia dochodu wyłącznie jednego rodzica

[106] Por. wyrok z dnia 22 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1360/06 oraz wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1719/06.

[107] Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.

odnosi się tylko do okoliczności, kiedy dziecko wychowywane jest przez osobę samotną w rozumieniu art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych i wówczas do ogólnego dochodu rodziny wlicza się należne dzieciom alimenty drugiego z rodziców nie pozostającego w związku małżeńskim z matką/ojcem dziecka, a nie wlicza się jego całościowych dochodów (wyrok z dnia 21 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 672/07).

Art. 5 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych należy interpretować z uwzględnieniem jego usytuowanie w ustawie, a zwłaszcza w powiązaniu z art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy. Jeśli więc w przepisach poprzedzających ustawodawca posłużył się pojęciem „dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę na rodzinę" to logicznym jest, iż takie samo pojęcie winno być stosowane w zakresie przekroczenia kwoty uprawniającej rodzinę do świadczenia w postaci zasiłku rodzinnego (wyrok z dnia 11 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 923/07).

Organ odmawiając przyznania konkretnych świadczeń aktualnemu wnioskodawcy powinien go jednocześnie w uzasadnieniu swej decyzji pouczyć, kto z rodziny może ze stosownym wnioskiem wystąpić by uzyskać owo świadczenie. Jeśli takie pouczenie nie było by zawarte w uzasadnieniu decyzji administracyjnej to powinno on być zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu (wyrok z dnia 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 1004/07).

Pojęcie „rodziny" w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych definiuje art. 3 pkt 16 tej ustawy, którego wynika, że rodzice dzieci i pozostające na ich utrzymaniu dzieci stanowią rodzinę bez względu na to czy rodzice są małżeństwem lub czy uzyskali rozwód, albo czy orzeczona została wobec nich separacja. A zatem fakt wychowywania dziecka lub dzieci wspólnie przez rodziców po rozwodzie lub po orzeczonej sądownie ich separacji nie pozwala na uznanie, że osoba wychowująca dziecko jest osobą „samotnie wychowującą dziecko" (wyrok z dnia 14 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 1134/07).

3.17. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

3.17.1. *W tej grupie spraw przeważały sprawy dotyczące chorób zawodowych*. W orzecznictwie NSA jednolicie prezentowany jest pogląd o związaniu organów inspekcji sanitarnej orzeczeniami jednostek organizacyjnych służby zdrowia w kwestii rozpoznania choroby i o braku podstaw do samodzielnej oceny dokumentacji lekarskiej, prowadzącej do odmiennego rozpoznania schorzenia (m.in. w sprawach o sygn. akt II OSK 106/08, II OSK 69/08, II OSK 64/08, 1882/06). Tym samym kontynuowano linię orzecznictwa wyrażoną m.in. w wyroku NSA z dnia 24 lutego 1998 r. sygn. akt I SA 1520/97, ONSA 1998/4/150 zaprezentowaną na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych[108]. Jednocześnie NSA podkreślał, że orzeczenie jednostki organizacyjnej właściwej do rozpoznania chorób zawodowych ma charakter opinii biegłego. Wprawdzie w k.p.a. nie określono wymagań, jakim powinna odpowiadać opinia biegłego, ale z samej istoty tego dowodu wynika, że oprócz konkluzji powinna zawierać uzasadnienie zajętego stanowiska z odniesieniem się nie tylko do wyników badań przeprowadzonych przez daną jednostkę, ale również do innych zebranych dowodów, zwłaszcza, gdy wynikają z nich odmienne oceny (wyrok z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 799/08 z powołaniem na wyrok

[108] Dz. U. Nr 65, poz. 294 ze zm.

z dnia 19 lutego 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1452/97, wyrok z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II OSK 635/08).

Organ prowadzący postępowanie w sprawie choroby zawodowej powinien dysponować dokumentacją pozwalającą na precyzyjne ustalenie narażenia zawodowego, w tym czasu i rodzaju pracy wykonywanej przez daną osobę. Dopiero tak zgromadzony (uzupełniony) materiał dowodowy pozwala na właściwą jego ocenę przez jednostki organizacyjne służby zdrowia w aspekcie narażenia zawodowego i stworzy warunki do wydania prawidłowej decyzji w przedmiocie choroby zawodowej. W przeciwnym przypadku organ dopuszcza się naruszenie przepisu art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. (wyrok z dnia 30 września 2008 r. sygn. akt II OSK 65/08).

Art. 3 i 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych[109] zawierające definicje ustawowe choroby zawodowej i wypadku przy pracy, wyraźnie różnicują przesłanki pozwalające uznać dane schorzenia za wypadek przy pracy bądź chorobę zawodową. Żaden przepis ustawy nie pozwala na przyjęcie, że następstwa wypadku przy pracy mogą być traktowane jako choroba zawodowa. Za chorobę zawodową nie może być uznane schorzenie (wymienione w wykazie chorób zawodowych), wywołane nagłym i krótkotrwałym zdarzeniem mającym cechy wypadku przy pracy (wyrok z dnia 13 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 222/08)[110].

W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1676/07 odnosząc się do kwestii interesu prawnego zakładu pracy – w rozumieniu art. 50 ust. 1 p.p.s.a. – do wniesienia skargi kasacyjnej w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej stwierdzono, że w aktualnym stanie prawnym, po wyroku TK z dnia 24 kwietnia 2002 r. sygn. P 5/01, orzekającego niezgodność z Konstytucją nieobowiązującego art. 32 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułów wypadków przy pracy i chorób zawodowych, odpadła materialnoprawna podstawa do udziału zakładu pracy w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej. ZUS został zobowiązany do wypłacania jednorazowych odszkodowań z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych pracownikom wszystkim zakładów pracy i członkom ich rodzin. Jest to pogląd odmienny niż wyrażony w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1744/06, w którym zaprezentowano stanowisko, iż pracodawca posiada przymiot strony w postępowaniu w sprawie choroby zawodowej.

W nawiązaniu do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach[111] oraz delegacji ustawowej zawartej w art. 237 § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu pracy wskazano, że sąd administracyjny ma kompetencję do oceny, czy przepis rozporządzenia jest zgodny z ustawą i Konstytucją i może odmówić jego zastosowania uznając, że przepis rozporządzenia jest niezgodny z ustawą i Konstytucją. Uzasadnienie dla prawa badania konstytucyjności aktu podustawowego w procesie kontroli legalności decyzji administracyjnej w konkretnej sprawie znajduje się w przepisach Konstytucji: w art. 184, art. 178

[109] Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.
[110] Zob. także wyrok z dnia 2 kwietnia 1999 r. sygn. akt II SA/Ka 1313/97.
[111] Dz. U. Nr 132, poz. 1115.

ust. 1, a także w art. 8. Stanowisko to zostało potwierdzone w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i NSA[112]. W ocenie NSA, Rada Ministrów nie była upoważniona w ramach delegacji wskazanej w art. 237 § 1 Kodeksu pracy do określenia „okresu wystąpienia udokumentowanych objawów chorobowych"[113] (wyrok z dnia 12 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 167/08).

3.17.2. *Kolejną kategorię spraw stanowiły sprawy dotyczące wykonywania nadzoru sanitarnego i pobierania opłat przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej*. W wyrokach z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 579/07 i II OSK 587/07 NSA stwierdził, że zakwestionowanie przez organy PIS znaku towarowego stanowi niedopuszczalne wkroczenie w kompetencje zastrzeżone ustawowo dla Urzędu Patentowego RP. Takie bowiem działanie organów PIS stanowi w istocie „zakazanie" używania znaku towarowego. Tymczasem zagadnienia związane ze znakami towarowymi, w tym udzielanie na znak towarowy prawa ochronnego i zasady używania znaku towarowego normuje ustawa z dnia 30 czerwca 2000r. – Prawo własności przemysłowej[114]. Konieczną przesłanką pobrania opłaty, o jakiej mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[115], jest naruszenie wymagań higienicznych i zdrowotnych i to niezależnie od tego, czy opłata ta dotyczy wykonanych badań laboratoryjnych czy też innych czynności podjętych organy PIS w związku ze sprawowaniem bieżącego (art. 3 tej ustawy) bądź zapobiegawczego (art. 4 ustawy) nadzoru sanitarnego. Organy PIS w ramach kontroli znakowania żywności posiadają uprawnienia do sprawdzenia, czy opakowanie danego środka spożywczego zawiera informacje, o których mowa w art. 24 ust. 1 (z zastrzeżeniem ust. 7 i ust. 8) i nie zawiera informacji, o jakich mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia a nadto, czy sposób znakowania odpowiada wymogom z art. 24 ust. 4 tej ustawy, tj. czy jest czytelny, zrozumiały i widoczny dla konsumenta.

Opłaty pobierane przez organy PIS za „inne czynności", wykonywane w związku ze sprawowaniem zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, mogą obejmować również koszty postępowania administracyjnego, rozumiane jako wydatki poniesione przez organy, związane z wydaniem postanowienia, czy też decyzji administracyjnej (wyrok z dnia 4 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 366/07).

---

[112] Przykładowo uchwały: z dnia 30 października 2000 r. sygn. akt OPK 13/00, z dnia 18 grudnia 2000 r. sygn. akt OPK 20–22/00, z dnia 21 lutego 2000 r. sygn. akt OPS 10/99, z dnia 22 maja 2000 r. sygn. akt OPS 3/00, oraz wyrok składu 7 sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r. sygn. akt I OPS 4/05. Stanowisko TK w tym względzie najdobitniej zostało wyrażone w postanowieniu z dnia 13 stycznia 1998 r. sygn. akt U 2/97 (OTK 1998, nr 1, poz. 4).

[113] Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2008 r. P 23/07 – art. 237 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy w zakresie, w jakim nie określają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (Dz. U. Nr 132, poz. 1115) – są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Powołane wyżej przepisy tracą moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

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

[115] Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851ze zm.

Art. 27 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej stanowi samodzielną podstawę prawną dla organu sanitarnego nakazania m. in. unieruchomienia, a więc zamknięcia zakładu lub jego części, w którym prowadzono działalność w zakresie zbiorowego żywienia. Do zastosowania art. 27 ust. 2 ustawy nie wystarcza naruszenie wymagań higienicznych lub zdrowotnych, lecz musi wystąpić skutek w postaci bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi (wyrok z dnia z dnia 17 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1229/07).

3.17.3. *Następna kategoria spraw obejmuje sprawy dotyczące przekształcenia zakładu opieki zdrowotnej i zmian w statucie*. W wyroku z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 1894/07 NSA odnosząc się do kwestii zmian w statucie zakładu opieki zdrowotnej podzielił wykładnię przyjętą m.in. w wyroku z12 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 662/07 i w wyroku sygn. akt OSK 1828/04, że zastosowanie trybu zmiany statutu do dokonania zmian i przekształceń publicznego zakładu opieki zdrowotnej stanowi naruszenie prawa, które jest podstawą do zastosowania sankcji nieważności uchwały, a rozszerzenie sfery usług świadczonych przez publiczny zakład opieki zdrowotnej, który utworzyła jednostka samorządu terytorialnego, mieści się w zakresie „przekształcenia" w rozumieniu art. 36 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a więc wymaga uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem NSA, jeśli w myśl art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[116] likwidacja lub istotne ograniczenie poszczególnych rodzajów działalności zakładu i udzielanych świadczeń zdrowotnych jest formą przekształcenia zakładu to za taką formę należy uznać także takie przekształcenie, które będzie wiązać się z rozszerzeniem rodzajów działalności zakładu i udzielanych świadczeń zdrowotnych. Przekształceniem takim nie będzie natomiast taka wewnętrzna zmiana organizacyjna publicznego zakładu opieki zdrowotnej (utworzenie lub likwidacja wewnętrznej komórki organizacyjnej) która nie będzie prowadziła do rozszerzenia lub ograniczenia zakresu udzielanych świadczeń.

Samodzielność statutowa powiatu dotyczy jedynie spraw nieuregulowanych w ustawie i nie może prowadzić do takiego ukształtowania struktury organizacyjnej zakładu opieki zdrowotnej, które byłoby sprzeczne z ustawą. Skoro w art. 40, art. 44a ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i załączniku do rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w publicznych zakładach opieki zdrowotnej[117] stanowiący „taryfikator kwalifikacyjny", że w publicznych zakładach opieki zdrowotnej istnieje stanowisko „naczelna pielęgniarka", a więc zatwierdzenie zmian do statutu szpitala powiatowego przez radę powiatu polegających na zastąpieniu stanowiska „naczelnej pielęgniarki" stanowiskiem „koordynatora ds. pielęgniarstwa" wykracza poza jej kompetencję (wyrok z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 666/08).

Do procedury konsultacyjnej ze związkami zawodowymi mają zastosowanie art. 19 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych[118] w związku z art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego[119], a nie art. 241^{25} § 1 pkt 2 oraz art. 241^{25}a Kodeksu pracy,

[116] Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.
[117] Dz. U. Nr 30, poz. 300.
[118] Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.
[119] Dz. U. Nr 100, poz. 1080.

gdyż nie można utożsamiać „reprezentatywnej organizacji związkowej" z „reprezentatywną zakładową organizacją związkową" (wyrok z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 509/08).

3.17.4. *Kolejną grupę spraw stanowią sprawy dotyczące prawa wykonywania zawodu*. W sprawach dotyczących stwierdzenie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki przez organy samorządu zawodowego pielęgniarek pojawiły się rozbieżności w kwestii, czy w toku ww. postępowania organy samorządu zawodowego pielęgniarek mogą oceniać, czy dyplom ukończenia polskiej wyższej szkoły pielęgniarskiej posiadającej akredytację jest dyplomem, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej[120], jeżeli szkoła nie spełniała wymaganych standardów kształcenia. W wyrokach z dnia 26 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 962/08 i z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 231/08 NSA oddalił skargi kasacyjne od wyroków uchylających uchwały okręgowych rad pielęgniarek i położnych oraz utrzymujące je w mocy uchwały Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w przedmiocie odmowy prawa wykonywania zawodu pielęgniarki z powodu niespełnienia przez uczelnie wymaganych standardów nauczania. Natomiast w sprawie o sygn. akt II OSK 1059/07 NSA zajął odmienne stanowisko i wyrokiem z dnia 3 października 2008 r. uchylił wyrok sądu pierwszej instancji wskazując m.in. na potrzebę zbadania regulacji unijnych oraz uwzględnienia szczególnego statusu zawodowego pielęgniarek. W sprawie o sygn. akt II OSK 1208/07 NSA, postanowieniem z dnia 22 października 2008 r., przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, a mianowicie, czy w toku postępowania o stwierdzenie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki, organy samorządu zawodowego pielęgniarek mogą oceniać, czy dyplom ukończenia polskiej wyższej szkoły pielęgniarskiej posiadającej akredytację jest dyplomem, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, jeżeli szkoła nie spełniała wymaganych standardów kształcenia. W uzasadnieniu pytania prawnego NSA zaznaczył, że z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej zaczęły obowiązywać, obok bezpośrednio wiążących przepisów traktatowych, także postanowienia Dyrektywy Rady Nr 77/452/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotyczącej wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług[121], Dyrektywy Rady Nr 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotyczącej koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną[122] oraz Dyrektywy Nr 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych[123]. Celem tych dyrektyw było zaostrzenie standardów kształcenia i wprowadzenie obowiązku posiadania akredytacji przez szkoły wyższe prowadzące kształcenie w tzw. zawodach regulowanych, do których zawód pielęgniarki i położnej jest zaliczany.

[120] Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602 ze zm.
[121] Dz. Urz. UE L 77.176.1.
[122] Dz. Urz. UE L 77.176.8.
[123] Dz. Urz. UE L 05.255.22.

Z tych względów wydaje się, że wykładnia odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych oraz ustawy o zawodzie pielęgniarki i położnej powinna uwzględniać postanowienia przepisów prawa europejskiego. Odmienna wykładnia przepisów ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej może być uznana za wykładnię naruszającą przepisy wskazanych dyrektyw i prowadzącą do odstąpienia od europejskich wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych pielęgniarek i położnych, a tym samym niejako znoszącą możliwość uznawania ich kwalifikacji zawodowych za wystarczające w innych państwach Unii Europejskiej. Zagadnienie prawne oczekuje na rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów.

3.18. Sprawy mieszkaniowe

3.18.1. *Zdecydowana większość dotyczyła 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 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych[124]. Analiza treści całego przepisu art. 2 ust.1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych uprawnia do stwierdzenia, że każdy inny, niż wymieniony we wskazanym przepisie w punktach od 1 do 3 oraz w punkcie 5, tytuł do lokalu mieszkalnego może – po spełnieniu pozostałych ustawą przewidzianych przesłanek – upoważniać do uzyskania dodatku mieszkaniowego. Tytułem tym może być również umowa użyczenia lokalu mieszkalnego, skoro ustawa wprost tytułu takiego do lokalu nie wyłączyła (wyrok z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 1181/07).

O tym, czy wyczerpano przesłanki art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych decydować będzie konkretny stan faktyczny, a pomocne dla tej oceny mogą być przepisy Kodeksu cywilnego o miejscu zamieszkania, w szczególności art. 25 k.c., stanowiący, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu, przy czym, nie można pomijać unormowania zawartego w art. 28 k.c., według którego można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. O miejscu pobytu osoby fizycznej, a w konsekwencji o jej pozostawaniu w konkretnym gospodarstwie domowym, decyduje faktyczne jej tam przebywanie oraz zamiar stałego pobytu (wyrok z dnia 11 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1831/07).

Z art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wynika, że gospodarstwo domowe może być tworzone samodzielnie przez lokatora lub lokatora wspólnie z małżonkiem, ewentualnie z innymi osobami, które z lokatorem wspólnie zamieszkują. Takie zdefiniowanie „gospodarstwa domowego", przy jednoczesnym uwzględnieniu celu ustawy o dodatkach mieszkaniowych, ma służyć kryterium dochodowemu. Uwzględnienie w dochodach z gospodarstwa domowego dochodów nie tylko podmiotu ubiegającego się o świadczenie, ale także dochodów domowników, wskazywać będzie na istnienie podstaw do przyznania dodatku, bądź jego odmowy. NSA nie podzielił poglądu, że osoba odbywająca karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym, tworzy własne, samodzielne gospodarstwo domowe.

[124] Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.

W ocenie NSA wyeliminowanie osób osadzonych w zakładach karnych z grona obywateli, którym przysługuje prawo do dodatku mieszkaniowego, byłoby niczym innym, jak tylko skazywaniem ich na bezdomność, co uchybiałoby nie tylko treści art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, ale również naruszałoby art. 75 ust. 1 Konstytucji (wyrok z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 964/07).

W wyrokach: z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1510/07 sygn. akt I OSK 1545/07 oraz z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 805/07 NSA zwrócił uwagę, że rażąca dysproporcja, o jakiej mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, powinna oznaczać oczywistą i łatwo zauważalną różnicę między sytuacją majątkową ustaloną przez pracownika socjalnego podczas przeprowadzonego wywiadu środowiskowego, a deklarowanymi przez stronę dochodami, co oznacza, że dysproporcja ta obrazuje, że strona wnosząca o przyznanie jej dodatku mieszkaniowego jest w stanie uiścić wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) wykorzystując własne środki i posiadane zasoby majątkowe. Podkreślono jednakże, iż każda sprawa, która dotyczy przyznania dodatku mieszkaniowego musi być traktowana indywidualnie z uwzględnieniem okoliczności, które mogą rzutować na sytuację dochodową rodziny wnioskodawcy. NSA podkreślił, że decydujące znaczenie ma tu nie tyle sam stan majątkowy osoby ubiegającej się o przyznanie jej dodatku, ale uzyskiwany dochód przez gospodarstwo domowe w rozumieniu art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w tym również dochód uzyskiwany z posiadanych dóbr materialnych.

W kontekście regulacji zawartej w art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, nie ma żadnego znaczenia kiedy i w jaki sposób wnioskodawca wszedł w posiadanie konkretnego majątku. Z faktu, że przyznanie dodatku jest uzależnione między innymi od średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku, nie można wywodzić, że decydujące znaczenie ma data pozyskania mienia. Prawidłowe zastosowanie art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wiąże się z koniecznością przeprowadzenia przed wydaniem decyzji ustaleń (w drodze przeprowadzonego wywiadu środowiskowego), które pozwolą na dokonanie właściwej subsumcji (wyrok z dnia 11 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 2019/06).

W wyroku z dnia 9 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1277/07 NSA uznał, że zasiłek pielęgnacyjny, o jakim mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, obejmuje zarówno zasiłek pielęgnacyjny wypłacany w oparciu o przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych jak i dodatek pielęgnacyjny, o którym mowa w art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[125]. Różnica pomiędzy porównywanymi świadczeniami polega na tym, że jeżeli osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności posiada uprawnienia do emerytury, bądź renty z powodu całkowitej niezdolności do pracy, to z tytułu niezdolności do samodzielnej egzystencji może otrzymać wyłącznie dodatek pielęgnacyjny. Za takim stanowiskiem przemawia także treść art. 20 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[126], w myśl którego, wolne od podatku dochodowego są świadczenia rodzinne wypłacane na

[125] Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353.
[126] Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 196.

podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych (a świadczeniem takim zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zasiłek pielęgnacyjny) oraz między innymi dodatek pielęgnacyjny. W związku z tym można uznać, że używane przez ustawodawcę, w różnych aktach prawnych pojęcia „zasiłek pielęgnacyjny" i „dodatek pielęgnacyjny" mogą być traktowane jako synonimy. Tym samym NSA nie podzielił poglądu wyrażonego w wyroku z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 194/07, w którym uznano, że ‚katalog świadczeń wymienionych w tym przepisie ma charakter zamknięty i nie mieści się w nim dodatek pielęgnacyjny.

W wyroku z dnia 9 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1192/07 NSA wskazał, że od dnia 18 maja 2006 r., to jest od wejścia w życie wyroku TK[127], w kwestii ustalania wysokości dodatków mieszkaniowych obowiązuje stan prawny przewidziany w ustawie o dodatkach mieszkaniowych i tylko na podstawie przepisów ustawy mogą być rozstrzygane te sprawy.

3.18.2. *Część spraw dotyczyła także zagadnienia opróżnienia lokalu mieszkalnego w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*[128] *oraz ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*[129]. Krąg osób uprawnionych do lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji organów Policji został ściśle zawężony i wyczerpująco wymieniony w art. 88 ust. 1 (policjant w służbie stałej). Natomiast art. 89 ustawy o Policji wymienia członków rodziny policjanta, których uwzględnia się przy przydziale lokalu mieszkalnego[130] oraz w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, której regulacja zawarta w art. 29 ust. 1 i 2 tej ustawy statuuje prawo do zajmowania takich mieszkań, poza policjantami w służbie czynnej, jedynie emerytom i rencistom policyjnym oraz członkom rodzin uprawnionym do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej oraz po zmarłych emerytach lub rencistach (wyrok z dnia 9 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1479/07).

Z art. 89 ust. 3 ustawy o Policji wynika, że, aby rodziców policjanta można było uwzględnić przy przydziale, muszą oni spełniać warunki w nim przewidziane, tj. pozostawać we wspólnym gospodarstwie domowym, być na wyłącznym utrzymaniu lub ze względu na wiek, inwalidztwo lub inne okoliczności, być niezdolnymi do wykonywania zatrudnienia (wyrok z dnia 7 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 337/07). Policjant w służbie stałej jest podmiotem uprawnień wynikających z wyżej powołanych przepisów prawa, natomiast wskazani w art. 89 ustawy o Policji członkowie rodziny policjanta uwzględniani są tylko przy przydziale lokalu, jak również wysokości równoważnika lub pomocy finansowej (wyrok z dnia 21 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1692/06).

---

[127] W którym Trybunał uznał, że „1. Art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2. § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) jest niezgodny z art. 6 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1."

[128] Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.

[129] Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.

[130] Są to: małżonek, wstępni i dzieci własne lub małżonka pozostające na jego utrzymaniu, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nie 25 lat życia.

W wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 511/07 NSA odnosząc się do kwestii, czy art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, który umożliwia pozbawienie uprawnień nabytych w przeszłości, nie narusza sformułowanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wyraził pogląd, że działanie zasady *tempus regit actum*, oznaczającej, że zdarzenie prawne należy oceniać według stanu prawnego obowiązującego w dacie, gdy miało ono miejsce, należy powiązać z zasadą ochrony praw niewadliwie nabytych, zakazującą arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce, zarówno publicznych, jak i prywatnych, przy czym zakaz retroakcji nie jest absolutny. Rozwiązanie konfliktu nowego prawa z interesami jednostki przez wybór zasady bezpośredniego działania nowego prawa jest dopuszczalny, o ile da się wykazać wyraźny ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku nad interesem jednostki. Z żadnego przepisu nie wynika obowiązek wyeliminowania decyzji o zachowaniu prawa do kwatery (lokalu mieszkalnego) przed wydaniem decyzji o zwolnieniu lokalu mieszkalnego.

Niedopuszczalne jest stosowanie art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w przypadku, gdy osoba uprawniona zwróciła uzyskaną pomoc finansową na budowę domu przed jej wejściem w życie, a jej sytuacja prawna została ukształtowana pod rządami przepisów ustawy z 1976 r. O możliwości stosowania tych przepisów nie mogą stanowić późniejsze nowelizacje art. 87 ustawy z 1995 r., który ma zastosowanie tylko do tych przypadków, kiedy rozliczenie otrzymanej pomocy następowało pod rządami ustawy z 22 czerwca 1995 r. Tak też należy rozumieć art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz niektórych innych ustaw[131], który nie stanowi samodzielnej podstawy do wydania decyzji, lecz odnosi się do tych przypadków, do których mieć będą zastosowanie przepisy intertemporalne ustawy z 1995 r. (wyrok z dnia 28 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 508/07).

W wyrokach z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1633/07 i z dnia 10 października 2008 r. sygn. akt I OSK 1519/07 NSA dokonał interpretacji art. 29 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP i uznał, że z użytego w tym przepisie sformułowania „może wydać" wynika, że podejmowane na tej podstawie decyzje mają charakter uznaniowy, co oznacza, że organ decyzyjny posiada swobodę działania i możliwość wyboru określonego załatwienia sprawy. Wyjątkowość sytuacji powinna być mierzona kryteriami zindywidualizowanymi w sposób obiektywny, pozwalającymi ustalić nie tylko położenie ekonomiczno – finansowe i bytowo – egzystencjalne strony, ale także kryteriami umożliwiającymi określenie szans na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, przy uwzględnieniu jej starań w uzyskaniu własnego mieszkania, szczególnie, jeśli miałoby to nastąpić z zasobów WAM. Adresatem decyzji o prawie do lokalu mieszkalnego na podstawie art. 29 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych są osoby, które z uwagi na wyjątkowe okoliczności, takie jak ciężka choroba, kalectwo, brak jakichkolwiek środków finansowych, szczególnie trudna sytuacja życiowa, znaczne zasługi zmarłego żołnierza uprawnionego do lokalu, wymagają swoistej opieki organu WAM w postaci zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych. Instytucja przyznania prawa zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym na podstawie art. 29 powołanej ustawy, nie jest zamiennikiem przyznania lokalu socjalnego dla osób związanych z resor-

[131] Dz. U. Nr 116, poz. 398.

tem Obrony Narodowej niemających zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, bowiem w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach właściwymi są organy samorządu terytorialnego.

Na uwagę zasługuje uchwała z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OPS 3/08[132], w której NSA uznał, że policjantowi, który posiada lokal mieszkalny przyznany na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych, nie przysługuje równoważnik pieniężny, o którym mowa w art. 92 tej ustawy, mimo że posiadany lokal przestał odpowiadać normom określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów.

Funkcjonariusz zwolniony ze służby uprawniony do emerytury lub renty, ma prawo do równoważnika pieniężnego na remont lokalu mieszkalnego w rozmiarze przysługującym mu w dniu zwolnienia ze służby. Wynika to z art. 29 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin[133], który dotyczy uprawnień do lokalu mieszkalnego, w skład których wchodzi zarówno prawo do lokalu, o którym mowa w art. 102 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu[134], jak również prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego, uregulowane w art. 105 tej ustawy (wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 969/07). Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 31 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 525/07 w sprawie przyznania funkcjonariuszowi policji zwolnionemu ze służby uprawnionemu do policyjnej emerytury, równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

Nabycie przez policjanta w służbie stałej lokalu mieszkalnego na współwłasność z konkubiną, nie będącą członkiem rodziny, określonym w art. 89 ustawy o Policji nie pozbawia tego policjanta, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, prawa do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, o jakiej mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji (wyrok z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 629/07).

Z § 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie pełnienia zawodowej służby wojskowej poza granicami państwa[135], wynika, że żołnierzowi pełniącemu służbę wojskową poza granicami państwa przydziela się nieodpłatnie lokal mieszkalny wraz z niezbędnym umeblowaniem i wyposażeniem. W sytuacji braku możliwości zapewnienia takiego lokalu mieszkalnego, żołnierzowi przysługuje równoważnik pieniężny na wynajęcie lokalu mieszkalnego, przy czym równoważnik pieniężny za wynajęcie lokalu mieszkalnego służy tylko i wyłącznie konkretnemu celowi, jakim jest pokrycie kosztów wynajmu lokalu mieszkalnego, które to koszty w sytuacji braku zapewnienia lokalu muszą być osobiście przez żołnierza ponoszone (wyrok z dnia 15 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1939/06).

[132] Omówiona w części I.
[133] Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.
[134] Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.
[135] Dz. U. Nr 140, poz. 1479.

Z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych warunków jego zwrotu, a także sposobu postępowania w przypadku zbiegu uprawnień do jego otrzymania[136] wynika, że równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego przyznaje się funkcjonariuszowi pod warunkiem, że nie odmówił bezzasadnie przyjęcia lokalu mieszkalnego, który odpowiadał przysługującym mu normom zaludnienia oraz znajdował się w należytym stanie technicznym i sanitarnym. Użyte w art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej[137] określenie „posiada lokal mieszkalny" oraz zawarte w § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r., określenie „dom jednorodzinny", oznacza realną możliwość zaspokojenia przez funkcjonariusza Straży Granicznej potrzeb mieszkaniowych w granicach norm zaludnienia w powiązaniu z tytułem prawnym (wyrok z dnia 20 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1604/07).

Posiadanie przez funkcjonariusza lub członka jego rodziny lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 96 ust. 1 powołanej ustawy o Straży Granicznej lub domu jednorodzinnego, o którym mowa w § 1 pkt 4 powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. oznacza faktyczną, realną możliwość zaspokojenia przez niego potrzeb mieszkaniowych w powiązaniu z tytułem prawnym umożliwiającym mu niezakłócone dysponowanie. Ponadto art. 99 pkt 2 i 3 ustawy o Straży Granicznej, a także § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r., wyklucza przyznanie lokalu mieszkalnego, a także równoważnika pieniężnego za jego brak w sytuacji, gdy funkcjonariusz, albo członek jego rodziny posiadają dom jednorodzinny. Przepisy te nie wiążą jednak braku prawa do tych form pomocy mieszkaniowej z normą zaludnienia i powierzchnią mieszkalną w takim domu (wyrok z dnia 13 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OSK 1149/07). Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z dnia 13 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OSK 1078/07 uznając ponadto, że ocena, czy uzyskany przez funkcjonariusza w drodze dziedziczenia udział w spółdzielczym, własnościowym prawie do lokalu, z którym wiąże się prawo do współposiadania tego lokalu, pozbawia go prawa do równoważnika za brak lokalu, powinna być dokonana przy uwzględnieniu wykładni art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej uwzględniającej specyfikę i cel stosowanej ustawy.

Dla nabycia prawa do pomocy finansowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej[138], istotnym momentem jest, czy funkcjonariusz w służbie stałej miał zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w chwili, gdy nabywał lokal mieszkalny, a zatem, czy wówczas byłby uprawniony do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji. Tego momentu przesuwać na stan faktyczny i prawny, który powstał po nabyciu lokalu (wyrok z dnia 5 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 1922/07).

Interpretacja art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, w oderwaniu od art. 91 ust. 1 prowadzi do wadliwego ustalenia granic prawa do pomocy finansowej. Prawo do pomocy

[136] Dz. U. Nr 118, poz. 1014 ze zm.
[137] Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.
[138] Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761.

finansowej nie przysługuje, jeżeli funkcjonariusz jest właścicielem lub współwłaścicielem, w części odpowiadającej co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej, lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu, położonych w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby do wniosku, że każdemu funkcjonariuszowi pomoc taka przysługuje i to w każdym czasie (wyrok z dnia 12 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 849/07). Stanowisko takie zajęto także w wyroku z dnia 22 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 447/07, w którym NSA podkreślił, że uprawnienie funkcjonariusza do otrzymania lokalu nie ma charakteru bezwzględnego i powiązane jest z przesłanką niezaspokojenia potrzeby mieszkaniowej funkcjonariusza z art. 91 ust. 1 ustawy, z którego wynika jednoznacznie, że funkcjonariusz w służbie stałej ma zaspokojone prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, kiedy pomoc mieszkaniowa (przydział lokalu, pomoc finansowa) zostanie udzielona jemu lub jego małżonkowi. W wyroku z dnia 8 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 104/07 NSA podkreślił jednak, że prawo funkcjonariusza w służbie stałej do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej nie może być rozumiane jako prawo całkowicie oderwane od praw i obowiązków wynikających z istoty stosunku służbowego funkcjonariusza. Celem tego przepisu jest to, żeby funkcjonariusz w służbie stałej mieszkał w miejscowości, w której pełni służbę, albo w miejscowości pobliskiej.

3.19. Sprawy z zakresu obronności

Wśród spraw z zakresu obronności dominowały skargi kasacyjne od orzeczeń sądów pierwszej instancji, w których przedmiotem zaskarżenia były orzeczenia wydawane przez wojskowe komisje lekarskie. W tym obszarze kontynuowano linię orzeczniczą przyjmującą, iż wydane na podstawie art. 29 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP[139] orzeczenia wojskowych komisji lekarskich zaliczające daną osobę do określonej kategorii zdolności do służby wojskowej, jak i samej zdolności do tej służby są wiążące dla innych organów rozstrzygających o powołaniu danej osoby do służby woskowej lub zwolnieniu z tej służby i podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Natomiast orzeczenia wojskowych komisji lekarskich ustalające, dla celów odszkodowawczych lub rentowych albo zaopatrzenia emerytalnego, schorzenia danej osoby i ich związek ze służbą wojskową podlegają kontroli sądów powszechnych w ramach odwołań od decyzji o świadczeniach odszkodowawczych, rentowych lub z zaopatrzenia emerytalnego. Stanowisko takie zostało wyrażone między innymi w (postanowienie z dnia 29 maja 2008r. sygn. akt II OSK667/08).

W sprawie o sygn. akt II OSK 1813/07 NSA przyjął, że stosownie do treści art. 39 ust. 1 pkt 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP odroczenia zasadniczej służby wojskowej udziela się poborowemu na jego wniosek ze względu na pobieranie nauki w szkole ponadgimnazjalnej, na czas pobierania tej nauki, a nie wówczas, gdy poborowy ma dopiero zamiar rozpoczęcia takiej nauki i wobec tego sam fakt złożenia wniosku o przyjęcie do szkoły nie może skutkować uznaniem, iż poborowy rozpoczął naukę.

[139] Dz. U z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.

3.20. Sprawy dotyczące edukacji oraz stopni i tytułów naukowych

3.20.1. *Postępowanie w sprawach stopni naukowych i tytułu naukowego*. Ustawy regulujące postępowanie w sprawach stopni naukowych i tytułu naukowego, zarówno poprzednio obowiązująca z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych, jak i obecnie obowiązując z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, 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 wymienionych 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, ponieważ postępowanie przed Centralną Komisją, mimo swej specyfiki, jest postępowaniem administracyjnym i stosuje się w nim, poprzez art. 29 ust. 1, odpowiednio przepisy k.p.a. w zakresie nieuregulowanym ustawą (por. np. wyrok z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 212/08).

Stosownie do art. 51 ustawy z dnia 6 maja 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki przepisy ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych mają zastosowanie jedynie do takich przypadków, kiedy przewód został wszczęty jeszcze pod rządami ustawy z dnia 12 września 1990 r. i nie został pod jej rządami zakończony. Oznacza to, takie przypadki, kiedy pod rządami tej ostatniej ustawy nie doszło do wydania decyzji ostatecznej. Wznowienie postępowania zakończonego taką decyzją następuje już wedle przepisów ustawy z dnia 6 maja 2003 r., jeżeli wszczęcie postępowania nastąpiło po dacie wejścia jej w życie (wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1591/07).

3.20.2. *Dofinansowanie kosztów kształcenia*. Z § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagrodzenia[140] wynika prawo dla pracodawcy do dofinansowania kształcenia pracownika młodocianego, zatrudnionego na podstawie umowy o pracę w celu nauki zawodu nawet wówczas, gdy młodociany, kończąc naukę, przestał się mieścić w granicach wieku określonego w art. 190 § 1 kodeksu pracy, bowiem osiągnął pełnoletność (wyrok z dnia 30 maja 2005 r. sygn. akt I OSK 238/08).

3.20.3. *Tok studiów*. Podobnie jak w latach ubiegłych kontynuowano linię orzeczniczą, zgodnie z którą nieuiszczenie opłaty za studia może stanowić podstawę faktyczną do wydania decyzji o skreśleniu z listy studentów, o ile taką sankcję przewidują przepisy powszechnie obowiązujące w dacie wydania decyzji (np. wyrok z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 144/08.)

[140] Dz. U. Nr 60, poz. 278 ze zm.

Odnosząc się do kwestii wznowienie studiów uznano, że argumentem uzasadniającym wznowienie studiów nie może być stwierdzenie, że ostateczna i pozostająca w obrocie prawnym decyzja o skreśleniu z listy studentów była bezpodstawna (wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 68/08).

3.21. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

W tych sprawach przedmiotem rozstrzygnięć były odwołania od orzeczeń Komisji Majątkowych orzekających o zwrocie majątków. Składy orzekające, zarówno sądów pierwszej instancji, jak i NSA zgodnie przyjmowały, że orzeczenia te nie podlegają kognicji sądówadministracyjnych. Jeden ze składów skierował do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „czy do orzeczenia Komisji Majątkowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczpospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29 poz. 154 ze zm.), wydanego na podstawie art. 63 ust. 4 tej ustawy ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 p.p.s.a.?" (postanowienie z 26 listopada 200 r. sygn. akt II OSK 687/07).

3.22. Sprawy z zakresu broni i amunicji

Większość spraw z tego zakresu dotyczyła cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni (myśliwskiej, sportowej oraz bojowej). Podstawę prawną decyzji w tym przedmiocie stanowił art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni i amunicji, zgodnie z którym organ policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której wydano pozwolenie należy do wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–6. Pozwolenia nie wydaje się osobom, co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego w szczególności skazanych prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw (pkt 6 art. 15 ust. 1). Na tle stosowania tego przepisu zarysowała się zasadnicza rozbieżność w orzecznictwie, co do skutków, jakie wywołuje skazanie (bądź prowadzone postępowanie karne) posiadacza broni za czyn zaliczony do wymienionych w nim grup przestępstw. Część składów orzekających uznawała, że w stosunku do osoby, która spełnia jedną z przesłanek pkt 6 art. 15 ust. 1 jest powinno być cofnięte pozwolenie na broń (wyroki: z dnia 21 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 939/07, z dnia 24 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1276/07), bowiem wyrok skazujący stanowi dowód istnienia wobec skazanego obawy, że posiadacz broni palnej użyje tej broni w celach sprzecznych (wyrok z dnia 13 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 514/07), a z literalnego brzmienia cytowanego przepisu wynika w sposób oczywisty, że ma on zastosowanie do osób, wobec których toczy się postępowanie karne (wyrok z dnia 23 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1238/07).

Jednakże w kilku wyrokach orzeczono odmiennie. Powołując się linię orzeczniczą, także pod rządami ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, zwrócono uwagę na potrzebę oceny charakteru i cech konkretnych czynów przestępczych oraz rozważenia okoliczności dotychczasowego wykonywania uprawnień wynikających z pozwolenia na broń, a także ogólnej opinii dotyczącej adresata decyzji (wyrok z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 697/07). Wskazano także na potrzebę wykazania bezpośredniego związku

pomiędzy popełnionym przez skarżącego czynem, za który został skazany i cechami jego osobowości oraz dotychczasowym postępowaniem, które mogłoby stworzyć obawy (wyrok z dnia 31 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1302/07). Także fakt, że lekarz został skazany za jednorazowe przestępstwo pomocnictwa w usiłowaniu wręczeniu korzyści majątkowej innej osobie nie przesądza o tym, że może również użyć broni myśliwskiej niezgodnie z przeznaczeniem (wyrok z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1322/07).

W wyroku z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1322/07 NSA ponadto stwierdził, że sąd administracyjny, który kontroluje zgodność z prawem wydanej decyzji administracyjnej, musi również sprawdzić prawidłowości wnioskowania organu stwierdzającego, że skazany za konkretne przestępstwo stwarza uzasadnioną obawę użycia broni w celu sprzecznym z interesem porządku i bezpieczeństwa publicznego. Podobnie orzekł NSA w wyrokach z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 84/07, z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 67/07, z dnia 30 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1703/07.

W wyroku z dnia 29 października 2008 r. zwrócono uwagę, że zawężenie przez ustawodawcę zakresu pojęcia „obawa" określeniem „uzasadniona" daje dyrektywę interpretacyjną co do tego, że przewidywane w przepisie zagrożenie dla wymienionych tam wartości może – i to z dużym prawdopodobieństwem – stać się realne. Podkreślono też, że inna jest sytuacja osoby ubiegającej się o wydanie pozwolenia na broń i osoby, która już uzyskała to pozwolenie i przeszła pozytywnie „weryfikację" w kontekście negatywnych przesłanek określonych w art. 15 ust. 1 ustawy. Zatem postępowanie o pozbawienie nabytego uprawnienia powinno dać odpowiedź na pytanie z jakich przyczyn osoba, która nie zaliczała się do kategorii osób opisanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 cyt. ustawy utraciła ten walor.

Na potrzebę realnej a nie tylko formalnej, aczkolwiek zgodnej z „literalnym" brzmieniem przepisu, oceny wystąpienia przedmiotowej obawy zwrócił sąd uwagę w sprawie, w której już po wydaniu wyroku przez sąd pierwszej instancji okazało się, że postępowanie karne, o przestępstwo przeciwko mieniu, zostało umorzone (wyrok z dnia 31 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 316/07).

W wyroku z dnia 3 października 2008 r. sygn. akt II OSK 977/07 NSA stwierdził, że obowiązek przedstawiania aktualnego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego, wymaganych przez ustawę z dnia 21 maja 1999 r., dotyczy także osób, które otrzymały pozwolenia na broń na podstawie przepisów uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych. Zgodnie z art. 18 ust. 5 pkt 2 ustawy o broni i amunicji właściwy organ Policji może cofnąć pozwolenie na broń w przypadku naruszenia przez osobę posiadającą pozwolenie obowiązku poddania się badaniom lekarskim i psychologicznym i przedstawienia orzeczenia lekarskiego i psychologicznego.

3.23. Sprawy kombatanckie

Dominowały sprawy dotyczące pozbawienia uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[141]. Pojawiły się też sprawy związane

[141] Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.

z wnioskami o przyznanie uprawnień kombatanckich osobom, które jako dzieci pomagały uczestnikom walk o wyzwolenie. W kilku sprawach NSA zwrócił uwagę na poważnie uchybienia w zakresie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Odnośnie do sytuacji, w której odmówiono przyznani uprawnień kombatanckich osobie, która była uczestnikiem Ruchu Oporu w czasie drugiej wojny światowej, jednakże po jej zakończeniu pełniła służbę w organach Informacji Wojskowej, podzielając stanowisko organów oraz sądu pierwszej instancji, uznano za prawidłową wykładnię art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a/ w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Samo więc kryterium wyłączenia z grona osób, którym należą się uprawnienia, tych, którzy współpracowali z aparatem represji nastawionym na zwalczanie ruchów niepodległościowych należy uznać za trafne i nienaruszające zasad sprawiedliwości społecznej. Powołano się także na wyroki TK o sygn. akt K 11/1999 oraz K 15/93 (wyrok z dnia 27 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 558/07).

Samo pomaganie partyzantom, bez przynależności do określonej formacji, było działaniem, które zasługuje na społeczny szacunek, ale nie stanowi podstawy do przyznania uprawnień kombatanckich. Między uczestnikiem ruchu oporu a osobą działająca na rzecz ruchu oporu występuje zasadnicza różnica. W tym drugim przypadku chodzi o cenną, ale świadczoną dobrowolnie i okazjonalnie pomoc organizacjom ruchu oporu, która nie była wymuszana ani rozliczana według zasad dyscypliny obowiązującej żołnierzy ugrupowań konspiracyjnych. Podobny pogląd został wyrażony w wyroku z dnia 27 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 327/07, w którym uznano, że za pełnienie służby nie można uznać okazjonalnie udzielanej pomocy oddziałom partyzanckim przez 14 letnie dziecko. Użyte w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego sformułowanie „pełnienie służby" zakłada prowadzenie w sposób stały, zorganizowany i po formalnym przyjęciu w skład podziemnej, czy partyzanckiej organizacji, tworzonej na wzór wojskowy i stosującej dyscyplinę wojskową – z wszystkimi konsekwencjami wobec osób naruszających tę dyscyplinę, działalności o jakiej stanowi art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o kombatantach. Na podstawie dostępnej wiedzy historycznej zostało ustalone, że do takiej działalności były dopuszczane osoby dorosłe i młodociani, lecz w wieku, co najmniej 16 lat. Skarżąca, jak to ustalono w postępowaniu, pod koniec wojny miała 14 lat (wyrok z dnia 14 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 9/07).

W dwóch wyrokach NSA zwrócił uwagę na nieprawidłowości w zakresie prowadzonego przez organ administracji postępowania wyjaśniającego zwrócono uwagę. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oddalając wniosek strony o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułu pobytu w niemieckim obozie przejściowym w Łodzi uznał, że wystarczającym dowodem w sprawie jest opinia, „jedynego w Rzeczpospolitej Polskiej organu kompetentnego w sprawie udzielenia odpowiedzi w tym względzie" Instytutu Pamięci Narodowej, Głównej Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, z której wynikało, że obóz ten nie spełniał warunków ustawowych. Natomiast nie odniósł się do dokumentów w języku niemieckim złożonych w toku postępowania administracyjnego – organ administracji ani nie wezwał strony do przedłożenia ich tłumaczeń, ani sam takiego tłumaczenie nie dokonał, czy też nie zlecił, czym naruszył przepisy ustawy

z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim[142] (wyrok z dnia 25 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 911/07). Natomiast w wyroku z dnia 9 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1840/06 NSA stwierdził, że w organ administracji dokonał dowolnej, a nie swobodnej oceny materiału dowodowego. Organ ten zakwestionował bowiem oświadczenie świadka, o pobycie strony w obozie, który to świadek uzyskał uprawnienia kombatanckie z tytułu pobytu właśnie w tym obozie. Nadto NSA zauważył, że mimo obowiązku strony do wykazania przesłanek uzasadniających przyznanie uprawnień kombatanckich, to z uwagi na upływ czasu oraz obiektywne trudności udokumentowania podawanych okoliczności organ jest zobligowany do współdziałania w ustalaniu stanu faktycznego.

Rozpoznając sprawy dotyczące odmowy przyznania świadczenia pieniężnego z tytułu deportacji do pracy przymusowej na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich[143] NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 866/07 przyjął, iż „datą końca deportacji, a więc przymusowego wywiezienia z terytorium Polski, jest data oficjalnego zakończenia działań wojennych, nie zaś data wyzwolenia miejscowości [...] w której skarżąca wraz z rodzicami przebywała. Zatem okres przebywania skarżącej na deportacji powinien być liczony od daty jej urodzenia do dnia 8 maja 1945 r. Kwestią mającą niebagatelne znaczenie w tym przypadku, jest fakt dalszego prowadzenia działań wojennych na terenie okupowanej przez III Rzeszę Europy. [...] Należy wziąć pod uwagę dynamikę towarzyszącą tego rodzaju działaniom oraz niewątpliwy brak możliwości powrotu osób deportowanych, znajdujących się na terenach już wyzwolonych, na tereny wciąż objęte działaniami wojennymi". Podobne stanowisko przyjął też NSA w wyroku z 6 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 989/07.

3.24. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

Art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[144], dalej ustawa o ochronie zabytków, nie ma zastosowania do wszystkich budynków znajdujących się na terenie wpisanym do rejestru zabytków jako historyczny układ urbanistyczny, niezależnie od tego, czy są one odrębnie wpisane do rejestru zabytków. Przepis ten, jako zawierający ograniczenie wykonywania prawa własności, nie może być wykładany rozszerzająco. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ww. ustawy wpisanie do rejestru historycznego układu urbanistycznego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tego układu zabytków nieruchomych, natomiast użyte w nim sformułowanie „umieszczanie na zabytku" powiązane z wyczerpująco wyliczonymi przedmiotami (urządzenia techniczne, tablice, reklamy i napisy) wskazuje na jego zastosowanie do zabytków, na których ze względu na ich charakter można wymienione przedmioty umieścić, a nie do zabytków, będących historycznymi układami urbanistycznymi, czyli, jak wynika to z art. 3 pkt 12 ustawy o ochronie zabytków, przestrzennymi założeniami miejskimi, zawierającymi zespoły budowlane i pojedyncze budynki rozmieszczone w układzie

[142] Dz. U. Nr 90, poz. 999 ze zm.
[143] Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.
[144] Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych (wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1808/06).

Art. 13 ustawy o ochronie zabytków stanowi, że wpisany do rejestru zabytek podlega wykreśleniu, jeśli na skutek zniszczenia utracił swą wartość historyczną, artystyczną czy naukową, nie wiąże wykreślenia z rejestru zabytków z możliwością jego naprawy i usunięcia powstałych zniszczeń. Bez znaczenia w postępowaniu opartym na powołanym przepisie jest kwestia, czy obiekt wymaga wykonania prac budowlanych polegających na remoncie, czy też wymaga robót rekonstrukcyjnych. W postępowaniu o skreślenie zabytku z rejestru nie mają zastosowania przepisy prawa budowlanego, nie są w nim bowiem rozstrzygane kwestie dotyczące zakresu niezbędnych do wykonania robót budowlanych, a wyłącznie to, czy stopień zniszczenia obiektu wpisanego do rejestru jest tego rodzaju, że utracił on swą wartość historyczną, artystyczną czy naukową. Nie są także brane pod uwagę okoliczności, które spowodowały zniszczenie obiektu, w tym zaniechanie wypełnienia obowiązków wynikających z art. 5 ww. ustawy przez jego właściciela. Kwestia egzekwowania od właściciela jego obowiązków wynikających z tego przepisu może podlegać trybowi postępowania przewidzianemu w art. 49 jak i odpowiedzialności karnej określonej w art. 110 tej ustawy (wyrok z dnia 14 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 234/07).

Żeby w stosunku do zbioru przedmiotów zastosować jedną z form ochrony zabytków, w tym przypadku wpis do rejestru zabytków z powołaniem się na art. 6 ust. 1 pkt 2b ustawy o ochronie zabytków, należy najpierw wykazać, że dany zbiór jest kolekcją, a w myśl art. 6 ust. 1 pkt 2b ww. ustawy kolekcje, to zbiory przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje. Wprawdzie zakwalifikowanie określonych przedmiotów do kolekcji zostało pozostawione ocenie organów powołanych do ochrony i opieki nad zabytkami, niemniej jednak ocena ta nie może być arbitralna. Wpis do rejestru zabytków jest ograniczeniem prawa własności, a ono może nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ustawa ta nie narusza istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Przepisy ograniczające prawo własności muszą być interpretowane ściśle i mogą być stosowane jedynie w stosunku do stanów faktycznych objętych ich dyspozycją. W związku z tym zastosowanie art. 6 ust. 1 pkt 2b wymaga od organów administracji wykazania (to na nich spoczywa w tym zakresie ciężar dowodu), że przedmioty wchodzące w skład zbioru uznawanego za kolekcję zostały zgromadzone według koncepcji osób, które tworzyły tę kolekcję. Wyklucza to więc z kolekcji przedmioty, które co prawda znajdują się w danym zbiorze, ale trafiły do niego np. przypadkowo, czy też wbrew woli osób tworzących kolekcję. Ponadto kolekcja w rozumieniu cytowanego przepisu jest zbiorem uporządkowanym według koncepcji osób, które ją tworzyły. Wymaga to od organu prowadzącego postępowanie określenia, jaka koncepcja przyświecała twórcom kolekcji (wyrok z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1438/07).

Komisja Prawa Autorskiego jest kolegialnym organem administracji publicznej powoływanym przez ministra właściwego do spraw kultury, działającym w składach siedmio lub trzyosobowych wyznaczonych przez właściwe organy. Przesądza o tym wprost art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[145]. Taki też charakter Komisji wynika z powołanego wyroku TK z dnia 24 stycznia 2006 r. sygn. akt SK

[145] Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631.

40/2004, w uzasadnieniu którego stwierdzono, że niewątpliwie Komisja jest organem władzy publicznej, działającym tak jak organ administracji publicznej, kierującym się interesem publicznym i podejmującym władcze rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, jak ustalany jest jej skład i sposób powoływania. Mandat członka Komisji Prawa Autorskiego trwa tak długo, jak długo trwa kadencja tego organu. Z chwilą zakończenia kadencji Komisji mandat wygasa, a brak mandatu czyni niedopuszczalnym dalszy udział osoby niewybranej do nowego składu Komisji w pracy składu orzekającego, powołanego w poprzedniej kadencji, ze skutkami wynikającymi z przepisów k.p.a. Działanie składów orzekających jest ściśle powiązane z posiadaniem przez ich członków mandatu członka Komisji. Ciągłość działania organu administracji (a także organu o składzie społecznym, któremu powierzono funkcje administracji publicznej) wyraża się właśnie w powoływaniu Komisji na kolejne kadencje i wyznaczaniu składów orzekających z nowego grona arbitrów (wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 347/07).

Rozstrzygając kwestię dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody stwierdzającego nieważność, z powodu niezgodności z art. 13 ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[146], zarządzenia prezydenta miasta o powołaniu na czas określony dyrektora instytucji kultury, bez poprzedzenia go konkursem, wskazując na konstytucyjne uregulowania odnoszące się z jednej strony do samodzielności gminy (art. 165 ust. 2 Konstytucji), a z drugiej do instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym (art. 171 ust. 1 Konstytucji) NSA stwierdził, że tak jak szeroko dopuszczalna jest ingerencja nadzorcza, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji, taki jest zakres przedmiotowy ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Tak też określa właściwość sądu administracyjnego p.p.s.a. w art. 3 § 2 pkt 7. Sądem właściwym w zakresie ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczej jest sąd administracyjny (wyrok z dnia 7 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1159/08).

3.25. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

Odnosząc się do kwestii przetwarzania nazwiska o brzmieniu niepolskim[147], w sprawie o sygn. akt I OSK 1218/07 NSA wskazał, że w przypadku umów o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym bezpieczeństwo obrotu prawnego wymaga dokładnej identyfikacji stron zawierających umowę i może uzasadniać gromadzenie przez nie danych osobowych w zakresie gwarantującym należyte wywiązanie się ze zobowiązania. Merytoryczna poprawność danych osobowych powinna być mierzona kryteriami prawdziwości i prawidłowości, co w kontekście obowiązku dochowania szczególnej staranności w procesie przetwarzania danych nabiera jeszcze większego znaczenia, zwłaszcza jeśli chodzi

[146] Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.
[147] „Schütz" na „Schutz".

o dane obcojęzyczne, których pisownia i posługiwanie się nimi (przetwarzanie) wymaga osadzenia w przyjętych regułach językowych. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych, merytorycznie poprawne jest sformułowanie tego nazwiska za pomocą polskich liter, a więc z zastosowaniem przyjętych w języku polskim zasad transliteracji. Stosownie do treści art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym[148], imiona i nazwiska osób należących do mniejszości, zapisane w alfabecie innym niż alfabet łaciński, podlegają transliteracji. Choć oba języki posługują się alfabetem łacińskim, to jednak zarówno w języku niemieckim, jak i polskim, występują specyficzne znaki stosowane tylko w narodowych wersjach alfabetu łacińskiego. Dlatego też, znaki diakrytyczne występujące nad lub pod literami można spolszczyć wedle przyjętych zasad pisowni. Zapis nazwiska „Schütz", przy zastąpieniu przegłosu „u-umlaut" połączeniem zgłosek „ue" („Schuetz"), nie narusza merytorycznej poprawności nazwiska i jest prawidłowy w świetle obowiązujących zasad pisowni tak w języku niemieckim, jak i polskim. Oddaje zarówno pisownię, brzmienie, identyfikuje i nie narusza tożsamości osoby. Dopuszczenie możliwości zapisywania nazwiska „Schütz" jako „Schuetz" nie sprawia, że nazwisko jest przez to nieprawidłowe. Nie można także uznać, że przestaje identyfikować osobę. Taka pisownia nie wskazuje też na niekompletność danych. Alternatywna możliwość użycia innych znaków (liter) ma ułatwiać komunikację językową, co ma szczególne znaczenie w dobie informatyzacji zbiorów danych osobowych, będącej następstwem rozwoju i postępu technicznego.

Zbiór gromadzony przez Spółkę Metro Warszawskie, jest zbiorem danych, o którym mowa w art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[149]. Wskazany przepis stanowi, że przez zbiór danych rozumie się każdy posiadający strukturę zestaw danych o charakterze osobowym, dostępnych według określonych kryteriów, niezależnie od tego czy zestaw ten jest rozproszony lub podzielony funkcjonalnie. NSA wskazał, że dane osobowe zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy podlegają ochronie, kiedy są przez jakiś podmiot przetwarzane, tj. m.in. zbierane, utrwalane, przechowywane. Z art. 7 ust. 1 ustawy nie wynika, że dane osobowe mają być w definiowanym tam „zbiorze danych" danymi podstawowymi. Byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy i gwarancjami konstytucyjnymi przyjęcie, że dane osobowe prowadzone i przechowywane w zbiorach tworzonych dla realizowania celów gospodarczych czy ochrony bezpieczeństwa, mają nie podlegać ochronie tylko dlatego, że nie są w tych zbiorach danymi podstawowymi (wyrok z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 983/07).

Fakt wypowiedzenia skarżącemu umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych nie może stanowić podstawy do zakazania Telekomunikacji Polskiej S.A. przetwarzania jego danych osobowych. Uprawnienie TP S.A. w tym zakresie ma bowiem oparcie w art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy w zw. z ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych jako niezbędne do wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów, tj. dochodzenia roszczeń z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej (wyrok z dnia 18 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 454/07).

Odnośnie do kwestii naruszenia dóbr osobistych osoby korzystającej z pomocy społecznej wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 297/07

[148] Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm.
[149] Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

i wskazał, że korzystanie z pomocy społecznej jest okolicznością, związaną z trudną sytuacją życiową i materialną i powoduje u osoby korzystającej z tej pomocy pewien dyskomfort stwarzający obawę, że jej wizerunek w odbiorze społecznym będzie niekorzystny. Sąd wskazał, że ośrodek pomocy społecznej przekazując nazwisko skarżącej kierownictwu stołówki, w której wydawane są posiłki oraz właścicielowi zakładu fotograficznego, a więc bliżej nieokreślonej liczbie osób, podał nazwisko to do publicznej wiadomości, a tym samym naruszył art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2004 r. o pomocy społecznej[150]. Wskazał przy tym na artykuł 23 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym nazwisko lub pseudonim są dobrami osobistymi.

W kwestii obowiązku udostępnienia przez operatora danych osobowych abonenta telefonu komórkowego na żądanie komendanta straży miejskiej w celu umożliwienia straży miejskiej dalszego przetwarzania dla realizacji jej ustawowych obowiązków wypowiedziano się w wyroku z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 37/07, w którym NSA uznał, że straż miejska zobowiązana była do pozyskania wszelkich niezbędnych danych w celu ustalenia sprawcy wykroczenia, a następnie skierowania do sądu stosownego wniosku o ukaranie podmiotu w pełni zidentyfikowanego. Takimi niezbędnymi danymi były chronione tajemnicą telekomunikacyjną dane osobowe abonenta telefonu komórkowego (imię, nazwisko i adres zamieszkania), podejrzanego o wywoływanie fałszywych alarmów o pożarze. Odmowa udostępnienia straży miejskiej żądanych danych osobowych użytkownika, w sytuacji, gdy jedynymi danymi, jakimi dysponowała był jego numer telefonu komórkowego, a Spółka Polkomtel była jedynym dysponentem tych danych, stanowiła niewątpliwie przeszkodę w zrealizowaniu nałożonych na straż miejską obowiązków wynikających z przepisów prawa. Udostępnienie danych osobowych abonenta telefonu komórkowego nie stanowi naruszenia tajemnicy telekomunikacyjnej, ani nie skutkuje odpowiedzialnością karną w trybie art. 266 § 1 Kodeksu karnego. Ponadto art. 5 lit. a/ i b/ Konwencji z dnia 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych stanowi, iż dane osobowe będące przedmiotem automatycznego przetwarzania powinny być: pozyskiwane oraz przetwarzane rzetelnie i zgodnie z prawem; gromadzone dla określonych i usprawiedliwionych celów i nie mogą być wykorzystywane w sposób niezgodny z tymi celami. Odstąpienie od tych reguł, stosownie do art. 9 ust. 2 lit. a/ Konwencji, jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy taką możliwość przewiduje prawo wewnętrzne strony, jako środek konieczny w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony państwa, interesów finansowych państwa lub dla utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zwalczania przestępczości. Podobne unormowanie zostało również przewidziane w przepisach dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady[151]. W art. 5 ust. 1 tej dyrektywy uregulowana została zasada poufności komunikacji, w myśl której państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, poprzez ustawodawstwo krajowe, poufność komunikacji i związanych z nią danych o ruchu za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci łączności i publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej. Wyjątek od tej zasady przewidziany został w art. 15

[150] Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

[151] Z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz. Urz. UE L 02.2001.37).

ust. 1, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą uchwalić środki ustawodawcze w celu ograniczenia zakresu praw i obowiązków przewidzianych między innymi w art. 5 tej dyrektywy, gdy takie ograniczenia stanowią środki niezbędne, właściwe i proporcjonalne w ramach społeczeństwa demokratycznego do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa), obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania, dochodzenia, wykrywania i karania przestępstw kryminalnych lub niedozwolonego używania systemów łączności elektronicznej (...). Przepisy prawa wspólnotowego stanowią więc swoistą gwarancję właściwego przetwarzania danych osobowych. Spenalizowanie konkretnego czynu w Kodeksie wykroczeń oznacza niewątpliwie, że taki czyn narusza porządek i bezpieczeństwo publiczne.

Dane w zakresie imienia i nazwiska mogą w niektórych przypadkach stanowić podstawę identyfikacji danej osoby, a tym samym stanowią dane osobowe. Wprawdzie identyfikacji dokonuje się zazwyczaj za pomocą informacji (czynników identyfikacyjnych), które w sposób szczególny wiążą się z daną osobą, to najczęściej używanym czynnikiem identyfikującym jest nazwisko osoby i w praktyce pojęcie „osoby zidentyfikowanej" oznacza zazwyczaj odniesienie do nazwiska tej osoby (wyrok z dnia 28 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1365/06).

3.26. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

3.26.1. *Pojęcie informacji publicznej*. W minionym roku, zgodnie z linią orzeczniczą z lat ubiegłych, w odniesieniu do spraw z zakresu administracji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[152], posługiwano się nadal bardzo szerokim określeniem informacji publicznej. Uznawano, że jest nią każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują (por. wyrok z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1744/07). W wyroku z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 315/08 wskazano, że petycja mieszkańców dotycząca funkcjonowania na terenie gminy zakładów opieki zdrowotnej, oraz wywiązywania się z obowiązków zatrudnionych tam lekarzy ma charakter informacji publicznej. Dla egzemplifikacji kategorii takich informacji odwoływano się dodatkowo do przykładowego katalogu takich informacji, wymienionego w art. 6 ww. ustawy. W związku z treścią art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c/ ww. ustawy, w wyroku z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1744/07 stwierdzono, że taki charakter ma pismo dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów ZUS będące odpowiedzią na pismo Prezesa ZUS odnośnie do braku podstaw prawnych do wystawiania przez ZUS lub jego jednostki organizacyjne zaświadczeń w trybie art. 306g Ordynacji podatkowej. Podkreślono przy tym, że art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b/ i c) ustawy o dostępie do informacji publicznej w przeciwieństwie do przepisu poprzedzającego (lit. a/) nie ograniczają zakresu dostępu do informacji tylko do dokumentów urzędowych. Przyjmuje się, że udostępnieniu podlegają wszystkie stanowiska, wystąpienia i oceny dokonywane przez organy administracji publicznej oraz stanowiska w sprawach publicznych zajmowane przez te organy i funkcjonariuszy publicznych. W kontekście

[152] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

tego drugorzędne znaczenie ma fakt, do kogo dane pismo jest kierowane. Dodatkowo zaś oceniając materię, której pismo dotyczyło stwierdzono, że odpowiada ono treści art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d/ ustawy, stanowiącym, że udostępnieniu podlega informacja publiczna o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw przez podmioty wymienione w art. 4 ust.1 ustawy. Jednocześnie wskazano, że zgodnie z konstytucyjną zasadą dostępu do wszystkich dokumentów zawierających informację publiczną, kryterium uzyskania dostępu do dokumentu jest jedynie istnienie okoliczności wyłączających udostępnienie informacji, a nie jego kwalifikacja jako dokumentu urzędowego. Jednocześnie jednak w wyroku z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt I OSK 741/08 podkreślono, że udostępnienie informacji nie może przybrać formy okazania czy oględzin przedmiotu wytworzonego w wyniku umowy zawartej przez władze publiczne. O formie udostępnienia przesądza bowiem art. 10 ust. 2 ustawy i jest nią forma udostępnienia na piśmie lub ustnie. Podobnie w wyroku z dnia 30 października 2008 r. sygn. akt I OSK 873/08 NSA stwierdził, że żądana przez skarżącego informacja polegająca na podaniu przez sędziego motywów publicznego zachowania się na rozprawie nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a/ ustawy. Żądanie strony procesu cywilnego, której przysługują konkretne uprawnienia na gruncie procedury cywilnej i która zmierza do realizacji przysługującej jej w tej procedurze praw nie stanowi więc żądania o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu ustawy.

W orzecznictwie zwracano także uwagę na dwa rodzaje informacji publicznych: informacji prostych oraz przetworzonych. Te ostatnie obejmują m.in., zgodnie z wyrokiem z dnia 23 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 521/07, sporządzenie wykazów oraz udzielenie informacji, które z uwagi na ich zakres lub czasokres wymagają od organu zaangażowania środków zmierzających do zestawienia konkretnych danych z określonego czasu, poczynienia wyliczeń oraz różnego rodzaju porównań. Stąd zbiór żądanych informacji prostych może tworzyć informację przetworzoną, jeżeli wiąże się z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów czy usuwania danych chronionych prawem. Z tych względów, iż organ miał prawo uzależnienia dostępu do takiej informacji od wykazania szczególnego interesu publicznego. Jednocześnie w wyroku z dnia 30 października 2008 r. sygn. akt I OSK 951/08 podkreślono, że także informacja przetworzona, chociaż jest jakościowo nową informacją, musi odnosić się do już istniejącego zbioru informacji prostych znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. W takim trybie nie można więc żądać inicjowania działań kontrolnych (badawczych) mających na celu wytworzenie informacji nowej i dotychczas nieistniejącej. Ustalenie, czy wydane zostały decyzje podatkowe, sprzeczne z ustaleniami postępowań kontrolnych, wymagałoby kontroli wszystkich akt, w których decyzje zostały wydane, celem ustalenia, czy przypadki takie miały miejsce i w ilu ewentualnie przypadkach.

Wniosek o akredytację na imprezę publiczną nie mieści się w pojęciu udzielenia prasie informacji o działalności. Pojęcie akredytacji obejmuje bowiem zgodę organizatora imprezy publicznej na udział w niej na ściśle określonych warunkach, szerszych z reguły niż udział publiczności na podstawie karty wstępu na imprezę. Odmowę udzielenia akredytacji należy uznać za uprawnienie organizatora imprezy do swobodnego wyboru przedstawicieli mediów zainteresowanych udziałem w niej na uprzywilejowanych warunkach. Prawo to nie podlega kognicji sądu administracyjnego. Realizacja prawa prasy do uzyskania informacji następuje przez podanie jej określonej wiadomości lub udostępnienia jej w stosownym

trybie żądanych dokumentów. Wniosek musi być skonkretyzowany i przedstawiać zakres żądanej informacji. Takiej formy nie spełnia wniosek o akredytację. Dlatego pozostaje on poza kognicją sądu administracyjnego wynikającą z art. 4 ust. 4 Prawa prasowego (postanowienie z dnia 30 października 2008 r. sygn. akt I OSK 955/08).

3.26.2. *Zakres podmiotowy ustawy.* W orzecznictwie równie szeroko traktowano pojęcie podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji. Podkreślano w związku z tym, iż celem ustawy było objęcie obowiązkiem informacyjnym przede wszystkim podmiotów publicznych powiązanych ze sprawowaniem władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy nie *expressis verbis* wymienił żadnych organów władzy publicznej. Niewątpliwie w punkcie tym utożsamił on jednak z pojęciem organów władzy publicznej nie tylko organy administracyjne funkcjonujące w istniejącym aparacie władzy, ale także te podmioty, które w sensie organizacyjnym nie zalicza się do administracji, ale które są powołane w drodze ustawy do organizacji i realizacji zadań publicznych. W tym znaczeniu organem takim jest prokuratura realizująca zadania publiczne. Organy te są następnie, na podstawie art.16 ust. 1 ustawy, zobowiązane do wydawania w przypadku odmowy informacji – decyzji administracyjnych (por. wyrok z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 1918/07). Z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy wynika, że obejmuje ona nie tylko organy władzy czy administracji publicznej, ale także PZU (postanowienie z dnia 22 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 84/08).

3.26.3. *Formy udzielenia informacji publicznej*. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje wszystkich dróg dostępu do takiej informacji, a nawet, jak wskazano w wyroku z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 194/08, szczególne tryby mają pierwszeństwo na podstawie art.1 ust. 2 ustawy. Jedynym warunkiem sformułowanym w tym zakresie przez ustawodawcę konstytucyjnego jest nakaz zawarcia ich w aktach rangi ustawowej. Zróżnicowanie trybów dotyczy m. in. dostępu do akt sprawy administracyjnej. W odniesieniu do stron oparty jest on o przepisy k.p.a., zaś w stosunku do innych podmiotów – o ustawę o dostępie do informacji publicznej. W wyroku z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 198/08 podkreślono, że pomimo szerokiego pojęcia informacji publicznej, z uwagi na treść art.1 ust. 2 ustawy, nie każdy wniosek, z którego wynika żądanie udostępnienia informacji publicznej, może zostać załatwiony w trybie przepisów tej ustawy.

Jednocześnie w orzecznictwie pojawia się odmienne od dotychczasowego traktowanie trybu bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej w BIP, przez dopuszczenie skargi na treść Biuletynu. W postanowieniu z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 950/07 (w uzasadnieniu i na marginesie) wskazano, że udostępnienie informacji w BIP jest aktem lub czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Natomiast w wyroku z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt I OSK 416/08 podkreślono, że zgodnie z art.10 ust. 1 ustawy, umieszczenie informacji w BIP wyłącza zastosowanie wnioskowego trybu udzielenia informacji. Przepis ten ma zastosowanie również do osoby niepełnosprawnej.

W odniesieniu do trybu wnioskowego kontynuuje się w zasadzie dotychczasową linię orzecznictwa. Stąd wskazuje się m.in., iż udzielenie informacji następuje w drodze czynności materialno – technicznej (por. wyrok z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 366/07, czy wyrok z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt I OSK 296/08). W przypadku, gdy żądanie nie dotyczy informacji publicznej lub gdy wezwany podmiot nie jest zobowiązany do udzielenia informacji, gdy nią nie dysponuje, bądź istnieje odrębny tryb dostępu, postę-

powanie kończy się zawiadomieniem wnoszącego, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa. Organ nie ma natomiast obowiązku wydawania w tej mierze decyzji administracyjnej. Decyzję wydaje się jedynie w przypadku odmowy udzielenia informacji i to tylko z uwagi na ochronę określonych tajemnic bądź umorzenia postępowania z przyczyny wskazanej w art.14 ust.2 ustawy (por. wyrok z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 807/07, czy postanowienie z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt I OSK 815/08 oraz wyrok z dnia 30 października 2008 r. sygn. akt I OSK 873/08).

Rozbieżność występuje natomiast w odniesieniu do formy, w jakiej może nastąpić nałożenie kosztów za udzielenie informacji. W ustawie nie wskazano bowiem takiej formy, jedynie w ogólny sposób określono materialne przesłanki, w oparciu o które może być pobrana opłata odpowiadająca tym kosztom (art. 15 ustawy). W świetle niektórych orzeczeń formą taką jest akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. wyrok z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 581/07, czy postanowienie z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1022/08). Nieco odmienny pogląd wyrażono w postanowieniu z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OSK 950/07, ale tylko w odniesieniu do powiadomienia, o którym mowa w art.15 ust. 2 ustawy. Wskazano, że powiadomienie to takim aktem nie jest, nie ma bowiem żadnego waloru, który na drodze administracyjnej rodziłby skutki wiążące się z egzekucją opłaty.

W wyroku z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 296/08 podkreślono, że postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej ma, w przypadku odmowy jej udzielenia, charakter dwuinstancyjny i to niezależnie od przyczyny odmowy. Z uwagi jednak na fakt, że informację udostępniają tylko podmioty będące w jej posiadaniu, nie jest możliwa reformatoryjna decyzja organu odwoławczego uwzględniająca wniosek. Natomiast można wówczas podjąć decyzję kasacyjną w trybie art.138 § 2 k.p.a.

3.26.4. *Sądowa kontrola prawa do informacji publicznej*. W zakresie sądowej kontroli dostępu do informacji publicznej właściwe są sądy powszechne lub sądy administracyjne (art. 22 ust.1 ustawy), w zależności od charakteru sprawy. Jednak w świetle ww. przepisu, właściwość konkretnego sądu wyznaczana jest przez sam fakt powołania się na przedmiot ochrony. Stąd w postanowieniu z dnia 4 września 2008 r. sygn. akt I OSK 991/08 podkreślono, że wystarczy tylko powołanie się w przypadku odmowy, na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna, aby na taką odmowę służyła nie skarga do sądu administracyjnego, lecz powództwo do sądu powszechnego. Wskazano przy tym dodatkowo, że art. 22 ust.1 ustawy nie wyłącza spoza swego zakresu działania prasy, a obowiązujący system prawny nie dopuszcza dualizmu w zakresie przysługujących środków ochrony sądowej. Podobnie stwierdzono w postanowieniu z dnia 26 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 254/08, że art. 22 ust.1 ustawy nie wymaga wskazania żadnych dodatkowych przesłanek potwierdzających „tajemnicę przedsiębiorstwa", już samo bowiem powołanie się na tę tajemnicę powoduje, że do rozpoznania sprawy właściwy staje się sąd powszechny. Nie ma przy tym znaczenia, jak podkreślono w postanowieniu z dnia 9 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1021/08 fakt, że przedmiotem skargi jest wyłącznie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego.

Powództwo wniesione do sądu powszechnego po odmowie dostępu do informacji, nie jest środkiem odwoławczym od decyzji odmownej, ale inicjuje dwuinstancyjne postępowanie cywilne o udostępnienie informacji. Ustalenie etapu procedury, w którym uruchomienie postępowania cywilnego jest możliwe, powinno być oparte o precyzyjne odczytanie treści prze-

pisu ustanawiającego szczególną procedurę. Skoro regułą jest dwuinstancyjne postępowanie administracyjne, to ograniczenie tej reguły musi wynikać z wyraźnej dyspozycji przepisu szczególnego. Art. 22 ust.1 ustawy nie ustanawia normy umożliwiającej przeniesienie sprawy (poprzez wniesienie powództwa) do sądu powszechnego już po wydaniu decyzji pierwszej instancji. Dopiero po wydaniu przez organ decyzji ostatecznej, z powołaniem się na przesłanki z art. 22 ust.1 ustawy można mówić o właściwości sądu powszechnego. Wydanie przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej w trybie art.138 § 2 k.p.a. usuwa z obrotu prawnego decyzję odmowną. Nie ma w tej sytuacji warunków do wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Stąd na wydaną w trybie art.138 § 2 k.p.a. decyzję uchylającą decyzję pierwszej instancji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (art.16 ust.1 ustawy) i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, przysługuje skarga do sądu administracyjnego (wyrok z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 296/08).

3.27. Sprawy z zakresu ochrony informacji niejawnych

Przedmiotem rozpoznania były skargi kasacyjne w sprawach dotyczących odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa. W trzech z wyżej wymienionych spraw zaskarżone zostały decyzje Prezesa Rady Ministrów odmawiające wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Sądy obu instancji oddaliły skargi, a następnie skargi kasacyjne w tych sprawach. Podstawą orzekania był art. 40 w zw. z art. 33 ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych[153] stanowiący, że w razie niedających się usunąć wątpliwości, o których mowa w ust. 2 i 3, interes ochrony informacji niejawnych ma pierwszeństwo przed innymi, prawnie chronionymi interesami.

W pozostałych dziewięciu sprawach zaskarżone decyzje wydane były w oparciu o art. 47 ww. ustawy, dotyczący cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa. W ośmiu sprawach sądy obu instancji oddaliły skargi, a następnie skargi kasacyjne na decyzje Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa. Natomiast w jednej ze spraw sąd pierwszej instancji uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji. NSA uchylił ten wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Zgodnie z art. 48k ust. 1 i 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym a wyrok uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi. W związku z treścią tych przepisów oraz z treścią uregulowania zawartego w art. 48f ust. 2 ustawy przewidującego możliwość odstąpienia od uzasadnienia faktycznego decyzji lub jego ograniczenia, bardzo często w skargach kasacyjnych podnoszony był zarzut faktycznego ograniczenia prawa skarżących do sądu. Skarżący podnosili, że trudno jest kontrargumentować i odpierać zarzuty w skardze kasacyjnej bez znajomości materiału dowodowego i motywów rozstrzygnięcia. Skarżący wskazywali ponadto, że organa administracji często nie wykazują zasadności odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia faktycznego do wydanych decyzji. Wszystko to powoduje, że prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w tego rodzaju sprawach jest zniesione lub bardzo ograniczone.

[153] Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.

3.28. Sprawy z zakresu lustracji

Działania Instytutu Pamięci Narodowej, dalej IPN, polegające na utworzeniu i prowadzeniu biuletynu Informacji Publicznej nie stanowią czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a zatem skarga do sądu administracyjnego jest w przedmiotowej sprawie niedopuszczalna. W rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., za czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, która podlegałaby zaskarżeniu do sądu administracyjnego nie można uznać sposobu utworzenia i prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej jak również jego merytorycznej zawartości. Udostępnienie przez Prezesa IPN informacji w Biuletynie Informacji Publicznej nie ma charakteru indywidualnego, gdyż czynności podejmowane w tym zakresie nie są skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata. Obowiązek Prezesa ma tu jedynie ogólny charakter i nie odpowiada mu uprawnienie niepowiązanych z nim organizacyjnie podmiotów do żądania opublikowania określonych informacji, bądź też zmiany sposobu publikacji informacji już udostępnionych (wyrok z 20 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 611/08).

Orzecznictwo sądowe w sprawach lustracji obejmowało zagadnienia wykładni przepisów prawa materialnego. W wyroku z 19 czerwca 208 r. sygn. akt I OSK 970/07 NSA stwierdził, że art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[154] nakazuje stosować przepisy ustawy do osób, które jako dzieci zostały odebrane rodzicom w celu poddania eksterminacji lub w celu przymusowego wynarodowienia. Przymus stosowany przez okupanta dotyczył bezpośrednio rodziców, natomiast wobec działania matki i umieszczenia skarżącego w rodzinie wujostwa, nie można mówić ani o odebraniu dziecka rodzicom, ani o realizacji celu eksterminacji lub germanizacji. Umieszczenie małoletniego dziecka przez matkę u krewnych dla ratowania jego życia nie jest tożsame z odebraniem dziecka rodzicom i zadecydowaniem arbitralnie o jego losach przez niemieckiego okupanta. Ustawodawca pominął taką kategorię osób, które straciły w wojnie rodziców, lecz nie zostały następnie poddane przez władze niemieckie eksterminacji lub wynarodowieniu.

3.29. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

Przeważająca liczba spraw dotyczyła przywrócenia stosunków wodnych na gruncie. W tych sprawach istotne znaczenie ma prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy, a przede wszystkim w takim zakresie, w jakim wiąże się z zaistnieniem przesłanek do nałożenia określonego obowiązku w trybie art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. W uzasadnieniu wyroku z dnia 26 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 947/07 NSA podkreślił, że ustalenie, iż nie doszło do zmian stanu wody na gruncie, uzasadniających nakazanie właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, a zatem nie zaistniały przesłanki do zastosowania art. 29 ust. 3 tej ustawy, nie jest jednak tożsame z brakiem przedmiotu postępowania, a więc brakiem sprawy administracyjnej, upoważniającej organ administracji publicznej do umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

[154] Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.

Rozstrzygano także spory kompetencyjne na tle przywrócenia stosunków wodnych na gruncie. W postanowieniu z dnia 28 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OW 33/08 wynikłej z negatywnego sporu o właściwość między prezydentem miasta a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego, jako organ właściwy do rozpoznania sprawy zalewania posesji wodami opadowymi wskazano prezydenta miasta zgodnie z art. 29 Prawa wodnego. Natomiast w sporze pomiędzy starostą a wojewodą w sprawie ustalenia odszkodowania za zalewanie działek NSA, w postanowieniu z dnia 30 października 2008 r. sygn. akt II OW 52/08, jako organ właściwy wskazał starostę. Uznano, że zasadnicze znaczenie dla wskazania organu właściwego do ustalenia wysokości odszkodowania ma, w myśl art. 186 ust. 3 Prawa wodnego fakt, czy szkoda jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego. Nie ma znaczenia okoliczność wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego udzielone gminie decyzją wojewody, lecz fakt, że to pozwolenie było źródłem szkody, a szkoda jest następstwem korzystania z tego pozwolenia w rozumieniu art. 186 ust. 3 Prawa wodnego, a zatem organem właściwym do wydania decyzji o odszkodowaniu jest organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, tj. starosta.

Odnoszono się także do zagadnienia właściwości organów do rozpoznania odwołań w sprawach pozwoleń wodnoprawnych w kontekście ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej[155]. Stosownie do art. 21 ww. ustawy, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2008 r., wojewoda utracił kompetencje do wydawania decyzji w sprawach określonych w art. 15 ust. 2 pkt 2 oraz art. 140 ust. 2 ustawy Prawo wodne na rzecz marszałka województwa. Zgodnie zaś z art. art. 44 ust. 2 tej ustawy niezakończone postępowania administracyjne w zakresie spraw podlegających przekazaniu na podstawie przepisów ustawy toczą się nadal przed organami, które przejęły zadania i kompetencje. W postanowieniu z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt II OW 54/08, w sporze pomiędzy samorządowym kolegium odwoławczym a Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jako organ właściwy do rozpatrzenia odwołania od decyzji wojewody w sprawie pozwolenia wodnoprawnego NSA wskazał Prezesa KZGW.

Odnoszono się także do uchwalania regulaminów dostarczania wody, a także określenia opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 431/08, NSA wskazał, że art. 15 ust. 4 i art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[156] pozwala przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu na odmówienie inwestorowi zgody na przyłączenie sieci inwestora do sieci ogólnodostępnej tylko w przypadku, gdy brak jest technicznych bądź faktycznych możliwości przyłączenia. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Zdaniem NSA w myśl art. 6 ust. 2 przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pi-

[155] Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462.
[156] Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm.

semnym wnioskiem o zawarcie umowy. Umowa jest tu wymieniona jako trzecia czynność, następująca po przyłączeniu do sieci i po złożeniu wniosku. Za niedopuszczalne uznał NSA odwrócenie tej kolejności: wniosek, umowa, wydanie warunków i dopiero przyłączenie – przedsiębiorstwo wodociągów i kanalizacji, powołując się na postanowienia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, uzależniło określenie warunków technicznych i miejsca przyłączenia sieci osiedlowej do gminnej sieci kanalizacyjnej oraz zapewnienia odbioru ścieków od podpisania umowy o przekazaniu przyszłej sieci. W takim układzie, wbrew art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przyłączenie przestaje być świadczeniem powszechnie dostępnym.

W postanowieniu z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt II OW 20/08 NSA rozstrzygając spór o właściwość między samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą, jako organ właściwy do rozpatrzenia odwołania od decyzji starosty, w sprawie udrożnienia rowu melioracyjnego, wskazał wojewodę. Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie[157], wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią. Rów melioracyjny, którego sprawa dotyczy, jako urządzenie melioracji wodnych szczegółowych wchodzi w skład gruntu, a obowiązek jego utrzymania obciąża właściciela gruntu lub spółkę wodną (art. 77 ust. 1 ustawy Prawo wodne). Stosownie do art. 77 ust. 2 tej ustawy zasadą jest, że gdy właściciel gruntu nie wykonuje ciążącego na nim obowiązku, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego może ustalić w drodze decyzji szczegółowe zakresy i terminy wykonywania obowiązku wynikającego z art. 77 ust. 1 ustawy. Zgodnie natomiast z art. 140 ust. 1 ustawy Prawo wodne zasadą jest, że organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a zatem w myśl art. 4 ust. 4 ustawy Prawo wodne w sprawach, w których jako organ pierwszej instancji orzeka starosta, realizujący zadania oraz kompetencje należące do organu administracji rządowej określone w ustawie, odwołanie wnosi się do wojewody.

3.30. Sprawy różne

W kwestii obowiązku uiszczenia opłat przez organy jednostek samorządu terytorialnego za udzielenie informacji z Krajowego Rejestru Karnego, dalej KRK, o pracownikach samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w wyrokach z dnia 18 listopada 2008 r. sygn. akt: I OSK 1536/07, I OSK 1715/07, I OSK 1736/07, I OSK 1840/07 i I OSK 1845/07 NSA stwierdził, że zatrudnianie pracowników samorządowych nie jest wykonywaniem przez organy samorządu terytorialnego zadania publicznego, a zatem wniosek o informację z KRK dotyczący tych pracowników, w sytuacji gdy obowiązuje w stosunku do nich ustawowy wymóg niekaralności (za przestępstwo umyślne – art. 3 ust 3 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych), jest wnioskiem opartym na art. 6 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym[158], dalej ustawy o KRK, i jako taki nie korzysta ze zwolnienia z opłaty określonej w art. 24 ust. 1 tej ustawy.

[157] Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.
[158] Dz. U. Nr 50, poz. 580 ze zm.

W art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych[159] zobowiązano „pracodawcę samorządowego" zatrudniającego osobę, będącą w dniu wejścia w życie ustawy pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym, do wystąpienia w terminie trzech miesięcy od dnia jej wejścia w życie – z zapytaniem do KRK o udzielenie informacji o tej osobie. Natomiast w ust. 2 powołanego przepisu postanowiono, że w przypadku, gdy z informacji KRK wynika, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym nie spełnia warunku niekaralności za przestępstwo umyślne, określone w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych w zmienionym brzmieniu, pracodawca niezwłocznie rozwiązuje z takim pracownikiem stosunek pracy za wypowiedzeniem lub odwołuje go ze stanowiska. Według art. 24 ust. 1 ustawy o KRK, za wydanie informacji o osobie pobiera się opłatę stanowiącą dochód budżetu państwa. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 9 tej ustawy prawo do uzyskania informacji przysługuje organom samorządu terytorialnego wykonującym zadania publiczne w przypadkach, kiedy jest to uzasadnione potrzebą wykonywania nałożonych na nie zadań określonych w ustawie i wówczas są one zwolnione od uiszczania tej opłaty. Natomiast według art. 6 ust. 1 pkt 10 tej ustawy, pracodawcy mogą uzyskać odpłatną informację w zakresie niezbędnym do zatrudnienia pracownika, co do którego z przepisów ustawy wynika wymóg niekaralności, korzystania z pełni praw publicznych, a także ustalenia uprawnienia do zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Zdaniem sądu pierwszej instancji i NSA z art. 2 ust. 1, art. 6, 7 i 8 oraz art. 33 ust. 1, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zadania publiczne wykonywane przez gminę, to zadania na rzecz wspólnoty związane z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych określonej społeczności lokalnej. Zadania te gmina wykonuje poprzez swoje organy – uchwałodawcze i wykonawcze. Organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który z kolei wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Jest on kierownikiem tego urzędu i z tego tytułu ma uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Odnosi się to odpowiednio do samorządu powiatowego. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych[160] czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 1 (zwane – pracodawcami samorządowymi) – dokonują: wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (lub w zakresie ustalonym przez ten organ w odrębnej uchwale – jego przewodniczący), a wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędu gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wykonywanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynności za pracodawcę samorządowego są działaniem w jego imieniu i ze skutkiem prawnym dla jednostki organizacyjnej gminy będącej pracodawcą samorządowym w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych. Jego czynności odnoszące się do pracowników urzędu należy kwalifikować zatem jako czynności w charakterze pracodawcy samorządowego, a nie organu samorządu terytorialnego. Ponadto NSA wskazał, że w zakresie uregulowanym w art. 6 ust. 10 w związku

[159] Dz. U. Nr 169, poz. 1201.
[160] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

z art. 24 ust. 1 ustawy o KRK nie ma zastosowania art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[161]. Art. 15 ust. 1 tej ustawy konstytuuje wprawdzie prawo nieodpłatnego dostępu do zgromadzonych w rejestrze danych dla podmiotu publicznego, jak i podmiotu nie będącego podmiotem publicznym, ale tylko w zakresie realizacji zadań publicznych.

W wyroku z dnia 3 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 290/07 NSA podzielając stanowisko sądu pierwszej instancji oddalił skargę kasacyjną w przedmiocie odmowy dopuszczenia kandydata do udziału w konkursie na stanowisko dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego z powodu niespełnienia wymogu posiadania poświadczenia bezpieczeństwa upoważniającego do dostępu do informacji oznaczonych klauzulą „tajne" oraz wyrażenia zgody na poddanie się procedurze dopuszczającej do informacji oznaczonych klauzulą „ściśle tajne". Szef Służby Cywilnej nie znalazł podstaw do zastosowania art. 47 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej[162], tj. zarządzenia ponownego przeprowadzenia konkursu. bowiem zasady przeprowadzenia konkursu nie zostały naruszone. NSA wskazał, że art. 60 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, ale nie gwarantuje, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty. NSA przytoczył uzasadnienie zawarte w wyroku TK z 14 grudnia 1999 r. sygn. akt SK 14/98, w którym wskazano na uprawnienie władzy publicznej do stawiania kandydatom do służby cywilnej dodatkowych wymogów o charakterze merytorycznym, ponieważ art. 153 Konstytucji stawia określone wymagania dla administracji rządowej korpusu służby cywilnej, w szczególności zawodowość. Zawodowość stanowi synonim profesjonalizmu ogólnie wymaganego od pracowników czy urzędników służby cywilnej. Przewidywany w ustawie o służbie cywilnej konkurs na wyższe stanowiska miał za zadanie weryfikować kwalifikacje również pod kątem wymogów związanych z konkretnym stanowiskiem[163]. Umieszczenie wymagania dotyczącego przedstawienia stosownego poświadczenia bezpieczeństwa, upoważniającego do dostępu do informacji oznaczonych klauzulą „tajne", mieściło się w zakresie zadań dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i było zgodne z § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej[164]. Pogląd ten zasługuje na akceptację w świetle dokumentacji znajdującej się w aktach konkursowych, z której jednoznacznie wynika, że stanowisko dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego zostało powiązane przez wojewodę z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, co oznaczało, iż brak odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa stanowiłby przeszkodę prawną do wykonywania przez osobę nieposiadającą takiego certyfikatu obowiązków na tym stanowisku. Określenie przez Szefa Służby Cywilnej na podstawie przepisów ustawy i wydanego z jej upoważnienia rozporządzenia, dodatkowych

[161] Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.
[162] Dz. U. Nr 49, poz. 483 ze zm.
[163] Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 grudnia 2002 r. sygn. akt K 9/2002.
[164] Dz. U. Nr 91 poz. 1028.

wymagań stawianych kandydatom do określonego stanowiska w służbie publicznej oraz uzależnienie jego uzyskania od spełnienia tak określonej przesłanki, jaką w niniejszej sprawie był wymóg posiadania certyfikatu bezpieczeństwa, nie może być zatem równoznaczne z niezgodnym z art. 60 Konstytucji ograniczeniem dostępu do służby publicznej.

W wyroku z dnia 7 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OSK 1140/07 w przedmiocie zabezpieczenia egzekucyjnego przepadku na rzecz Skarbu Państwa dowodu rzeczowego w sprawie karnej NSA oddalił skargę kasacyjną prokuratora rejonowego od wyroku sądu pierwszej instancji w sprawie ze skargi prokuratora na postanowienie dyrektora izby skarbowej o odmowie zabezpieczenia na poczet grożącego przepadku mienia osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa przeciwko mieniu. Zdaniem NSA zabezpieczenie środka karnego przepadku, czy nawiązki na rzecz Skarbu Państwa, następuje w sposób określony w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 292 § 1 k.p.k.). Wskazanie takiego sposobu zabezpieczenia przesądza również o właściwości organu wykonującego zabezpieczenie i organem tym jest komornik sądowy, chyba że czynność zastrzeżona została dla sądu (art. 759 § 1 k.p.c.). W ramach wyjątku od zasady prowadzenia egzekucji i zabezpieczenia według przepisów k.p.c. rozpatrywać należy również regulację zawartą w art. 195a k.k.w. Z prawidłowej wykładni tego przepisu wynika, że możliwość zlecenia urzędowi skarbowemu wykonania postanowienia o zabezpieczeniu na majątku dotyczy tylko takiego postanowienia, w którym kumulatywnie zastosowano nie tylko zabezpieczenie grożącego przepadku lecz także innych wymienionych w przepisie tym kar i obowiązków. Stanowisko to oparte na wykładni gramatycznej jest konsekwencją użycia przez ustawodawcę słowa „oraz", które w unormowaniu tym pełni funkcję spójnika – koniunkcji. Zatem tylko łączne orzeczenie tym samym (przepis używa słowa – „jednym") postanowieniem przepadku i grzywny względnie przepadku i jednego z obowiązków wskazanych tym przepisem, otwiera przed sądem lub prokuratorem możliwość zlecenia wykonania zabezpieczenia urzędowi skarbowemu.

W wyroku z dnia 31 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 914/07 w przedmiocie skargi na odmowę przyznania rekompensaty pieniężnej dla ławników sądowych za sporządzenia uzasadnienia wyroku NSA wywiódł, że zgodnie z art. 169 § 2 p.u.s.p., ławnik nie może przewodniczyć na rozprawie i naradzie, ani też wykonywać czynności sędziego poza rozprawą, chyba, że ustawy stanowią inaczej. Literalne brzmienie tego przepisu nie uzasadnia twierdzenia, że sporządzenie uzasadnienia wyroku przez ławnika jest „inną czynnością" podlegającą rekompensacie pieniężnej. Zasadniczym celem funkcjonowania instytucji ławnika w polskim wymiarze sprawiedliwości jest orzekanie na rozprawie. Przyjęte rozwiązania prawne gwarantują ławnikom rekompensatę pieniężną za sprawowanie funkcji ławnika. Rekompensata przysługuje wyłącznie za czas wykonywania czynności w sądzie, za udział w rozpoznawaniu sprawy i za jeden dzień pełnienia obowiązków ławnika. Pisemne uzasadnienie wyroku stanowi natomiast czynność techniczną, wykonywaną poza rozprawą. Ustawodawca nie obciążył ławników obowiązkiem sporządzenia pisemnego uzasadniania wyroków, nawet wówczas, gdy sędziowie zawodowi zgłosili zdania odrębne, a sprawa rozpoznawana była w składzie trzech ławników i dwóch sędziów zawodowych, obowiązek napisania uzasadnienia spoczywa na jednym z sędziów zawodowych. Sporządzenie uzasadnienia wyroku przez ławników, jako czynność znajdująca się poza zapisanym ustawowo zakresem sprawowania przez ławników funkcji, nie podlega rekompensacie na podstawie obowiązujących przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych.

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.

4.1. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie spraw dotyczących ochrony środowiska zauważono rozbieżność odnoszącą się do niektórych aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach[165].

4.1.1. *W wyroku z dnia 19 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 29/08 WSA w Białymstoku stwierdził, że uchwała rady gminy w sprawie regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wydana na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nie jest aktem prawa miejscowego* w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i nie może zawierać własnych przepisów karnych, ponieważ takie przepisy mogą znaleźć się tylko w przepisach porządkowych. Z kolei w wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Gl 998/07 WSA w Gliwicach nie kwestionując ww. uchwały jako aktu prawa miejscowego odniósł się do treści uchwały, która w ocenie Sądu zawiera treści nie mające oparcia w ustawie.

4.1.2. *Odnotowano także rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszące się do oceny charakteru prawnego*, wydawanego na podstawie art. 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zarządzenia wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) dotyczącego wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości na terenie gminy. Po wyrokach z dnia 18 marca 2008 r. sygn. II OSK 1216/07 oraz z dnia 16 kwietnia 2008 r. sygn. II OSK 140/08, w których w sposób wyraźny sformułowano tezę o braku podstaw do dopatrywania się w powyższym zarządzeniu aktu prawa miejscowego, w wyroku z dnia 28 maja 2008 r. sygn. II OSK 346/08 NSA, oddalając skargę kasacyjną burmistrza miasta od wyroku WSA, powrócił do wcześniej wyrażanego stanowiska, kwalifikując powyższe zarządzenie jako akt prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. W tej sprawie Prezes NSA wystąpił z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej, „Czy akt wydawany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego?"

4.2. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

Zauważono rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszące się do przepisów Prawa budowlanego.

[165] Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

4.2.1. *Na tle interpretacji art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów*[166], zgodnie z którym do postępowania w sprawach indywidualnych uregulowanych w ustawie, z wyjątkiem spraw dyscyplinarnych, stosuje się przepisy k.p.a., część składów orzekających uznała, że brak odpowiednich przepisów odnoszących się do formy zakończenia postępowania w sprawach z tytułu odpowiedzialności zawodowej wskazuje na potrzebę stosowania przepisów k.p.a., które przewidują wydawanie decyzji umarzających postępowanie w razie, gdy stanie się ono bezprzedmiotowe (wyrok z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1851/06, postanowienie z dnia 17 października 2008 r. sygn. akt II GSK 393/08, wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt II GSK 193/08, wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 672/06, postanowienie z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 501/06). Jednakże część składów orzekających uznała, że w sytuacji, gdy przeszkody w zakończeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej ujawnią się już w fazie postępowania wyjaśniającego, rzecznik dysponuje tylko możliwością powstrzymania się od wniesienia sprawy do sądu dyscyplinarnego i wydania w tym przedmiocie zawiadomienia (wyrok z dnia 20 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 659/06).

Kolejną rozbieżność w stosowaniu przepisów prawa budowlanego dotyczyła wpływu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na toczące się postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę. W jednym z wyroków opowiedziano się za poglądem, zgodnie z którym fakt uchwalenia w trakcie postępowania o pozwolenie na budowę planu zagospodarowania przestrzennego, powoduje zmianę sytuacji prawnej inwestora i konieczność oceny inwestycji objętej wnioskiem o pozwolenie na budowę poprzez pryzmat ustaleń aktualnego planu, stosownie do obowiązków organu architektoniczno–budowlanego wynikających z art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego (wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 265/07). Natomiast w innym wyroku stwierdzono, że sytuacji inwestorów, którzy wystąpili o pozwolenie na budowę w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a postępowanie z wniosku o pozwolenie na budowę nadal jest w toku, nie zmienia automatycznie fakt utraty mocy obowiązującej planu zagospodarowania przestrzennego (stanowiącego podstawę dla ustalonych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu), ani fakt uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast utrata mocy obowiązującej dotychczasowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, mogłaby być następstwem wyłącznie stwierdzenia przez właściwy organ wygaśnięcia tej decyzji, o ile nowy plan zagospodarowania przestrzennego zawierałby inne ustalenia niż ten, w oparciu o który określono poprzednie warunki zabudowy (postanowienie z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 622/07).

Na orzecznictwo wpływ istotny miało orzeczenie TK z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt P 37/06[167]. Na tle tego wyroku WSA we Wrocławiu skierował do TK pytanie prawne

[166] Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.

[167] W którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, 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 (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), 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.

dotyczącym zgodności art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego w sytuacji związanej z rozbiórką obiektu budowlanego (postanowienie z dnia 8 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 588/07).

Rozstrzygając sprawę w oparciu o wyrok TK w sprawie o sygn. akt P 37/06,WSA w Szczecinie, w wyroku z dnia 13 marca 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 19/08 wskazał, że prawidłowe wezwanie skierowane do inwestora w trybie art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego powinno dotyczyć przedstawienia – w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która może być uzyskana przez inwestora także w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 48 tej ustawy. Podobny pogląd wyraził także NSA w wyroku z dnia 8 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1154/07. Jednakże także w związku ze wskazanym wyrokiem TK i związaniem NSA granicami skargi kasacyjnej, w orzecznictwie NSA pojawiło się interesujące i niejednolicie postrzegane przez ten Sąd zagadnienie, dotyczące możliwości uwzględnienia z urzędu przez NSA wyroku TK przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej.

W wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1630/07 NSA wskazał, że z zasady orzekania w granicach skargi kasacyjnej wynika, że wyrok TK może uwzględniony przez NSA tylko wtedy, gdy w skardze kasacyjnej zostanie podniesiony zarzut naruszenia przepisu prawa, o którego niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą Trybunał orzekł. Zarzut taki musi być przy tym sformułowany przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, gdyż uzupełnianie skargi kasacyjnej o nowe zarzuty po upływie terminu do jej wniesienia jest niedopuszczalne. Przeciwne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 1004/06, w którym stwierdził, że w sytuacji, kiedy po wydaniu wyroku przez sąd pierwszej instancji zapadnie wyrok TK o niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy, który miał zastosowanie w sprawie, wyrok ten powinien uwzględnić w swoim orzeczeniu NSA niezależnie od podstaw na jakich została oparta skarga kasacyjna. Stanowisko to podzielił także NSA w wyroku z dnia 16 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1200/07 oraz wyroku z dnia 14 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1374/07.

Mając na uwadze uniwersalny charakter oraz wagę przedmiotowego zagadnienia wydaje się, że powinno ono być przedmiotem omówienia przez sędziów NSA.

Podobnie jak w latach ubiegłych część orzeczeń dotyczyła postępowania egzekucyjnego mającego na celu doprowadzenie do wykonania orzeczonego nakazu rozbiórki.

Rozbieżne poglądy ujawniono w interpretacji przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane[168], w szczególności dotyczących art. 37 ust. 1. Odnośnie do wykładni tego przepisu w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się dwa poglądy. Według pierwszego z nich zawarty w art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego wymóg zgodności z przepisami o planowaniu przestrzennym wiąże się z datą realizacji samowoli budowlanej. Tak orzeczono m.in. w wyroku z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 426/07[169]

[168] Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

[169] Do tego wyroku złożono zdanie odrębne w którym stwierdzono, że „art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. należy wykładać w ten sposób, iż przepisy o planowaniu przestrzennym, o których w nim mowa, to przepisy obowiązujące w chwili podejmowania przez organ nadzoru budowlanego decyzji dotyczącej samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego, a nie przepisu z czasu budowy".

przywołując szereg orzeczeń sądów administracyjnych przed reformą sądownictwa administracyjnego i po reformie[170].

Z kolei według drugiego poglądu niektóre składy orzekające, a także autor *votum separatum* do wyroku o sygn. akt II OSK 426/07 opowiadają się za taką wykładnią art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego z 1974 r., zgodnie z którą organ nadzoru budowlanego powinien ustalić przeznaczenie terenu, na którym położony jest obiekt budowlany będący przedmiotem postępowania według przepisów o planowaniu przestrzennym, w tym przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących w dacie rozstrzygania sprawy przez ten organ (wyrok z dnia 18 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1893/06 oraz wyrok z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt II SA/Ke 269/08 – nieprawomocny i wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Gd 109/08 – nieprawomocny). W powołanym wyroku o sygn. akt II OSK 1893/06 wskazano na argumenty zawarte w wyrokach z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1318/06 oraz z dnia 6 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 1454/06, w których podniesiono, że pomimo tego, iż w art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego z 1974 r. jest mowa o wybudowaniu obiektu niezgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie budowy to jednak przesłanka określona w punkcie 1 tego przepisu (obiekt budowlany lub jego część znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony jest pod innego rodzaju zabudowę) została sformułowana w czasie teraźniejszym. Wobec tego zwrot „obiekt budowlany lub jego część znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony jest pod innego rodzaju zabudowę" – sformułowany w czasie teraźniejszym – pozwala na postawienie tezy, iż skutki samowoli budowlanej na gruncie art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. oceniać należy w świetle przepisów o planowaniu przestrzennym obowiązujących w dacie wydawania decyzji.

Z kolei autor zdania odrębnego podniósł m.in., że wykładnia prawa może się zmieniać i jednym z powodów innego spojrzenia na wykładnię określonego przepisu prawa mogą być zmiany w systemie prawnym. Tak jest w przypadku art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r., który powinien być wykładany z uwzględnieniem aktualnego stanu ustawodawstwa, regulującego ten sam przedmiot, czyli usuwanie samowoli budowlanych rozumianych jako budowa obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę. W konkluzji poprzedzonej szeroką argumentacją ze wskazaniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego opowiedziano się za poglądem, że wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy jest konsekwencją przyjęcia wykładni art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r., w której uznaje się, że przepisy o planowaniu przestrzennym należy oceniać według stanu prawnego z chwili orzekania w sprawie samowoli budowlanej, a nie z chwili budowy. Decyzja o warunkach zabudowy jest bowiem koniecznym elementem określenia sposobu zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania

[170] Por. wyrok z dnia 25 września 1981 r. sygn. akt I SA 1933/81, wyrok z dnia 5 czerwca 1985 r. sygn. akt SA/Gd 860/84, wyrok z dnia 6 listopada 1985 r. sygn. akt II SA 861/85 oraz z dnia 29 grudnia 1987 r. sygn. akt SA/Lu 502/87, wyrok z dnia 19 maja 1999 r. sygn. akt IV SA 196/96 oraz wyroki z dnia 20 maja 2004 r. sygn. akt OSK 281–282/04, z dnia 16 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 354/05, z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 522/05 oraz z dnia 19 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 119/06, wyrok z dnia z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 522/05, wyrok z dnia 19 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 119/06.

terenu i wymóg jej uzyskania nie stanowi nałożenia na inwestora obowiązku nieprzewidzianego przez prawo, gdyż taki obowiązek wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Taki sposób wykładni prowadzi też do usunięcia nieuzasadnionych nierówności w traktowaniu samowolnych inwestorów i jednocześnie zachowuje systemowy podział kompetencji, w którym decydowanie o sposobie zagospodarowania terenu, co do zasady, zastrzeżone jest dla organów gminy.

Niewykluczone, że powyższe stanowisko, z uwagi na uwzględnienie zasad wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz aktualnie obowiązujących przepisów regulujących legalizację samowoli budowlanej, może zyskać szerszą akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wątpliwość wzbudziła także kwestia sposobu zakończenia postępowania wobec samowoli budowlanych dokonanych przed dniem 1 stycznia 1995 r.

W wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 1197/07 WSA w Szczecinie stwierdził niedopuszczalność wydania decyzji nakazującej usunięcie jego złego stanu technicznego obiektu z wniosku o jego rozbiórkę na podstawie przepisów Prawa budowlanego z 1974 r. Zdaniem składu orzekającego sprawę wszczętą w przedmiocie rozbiórki i rozpoznaną na podstawie ww. przepisu należało zakończyć rozstrzygnięciem, w którym organ dałby wyraz temu czy są, lub nie, podstawy do rozbiórki przedmiotowego obiektu. Natomiast co do kwestii stanu technicznego obiektu należało przeprowadzić odrębne postępowanie opierając się na aktualnie obowiązujących przepisach, ponieważ stwierdzenie złego stanu technicznego nastąpiło w maju 2007 r. w wyniku przeprowadzonej ekspertyzy. Art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r. nie daje bowiem podstaw do zastosowania przepisów intertemporalnych dotyczących art. 48 w stosunku do obiektów, których zły stan techniczny stwierdzono w chwili, gdy obowiązują już nowe przepisy budowlane.

Natomiast w wyroku z dnia 10 grudnia 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 743/08, podobnej sprawie, WSA w Szczecinie wyraził nieco inny pogląd. Wskazał bowiem, że art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego z 1974 r. stanowi jedynie fragment regulacji prawnej odnoszącej się do postępowania wobec obiektów budowlanych realizowanych w dacie, którą obejmuje regulacja wynikająca z tej ustawy. Dalszą część konstrukcji prawnej w tym zakresie stanowią kolejne przepisy tej ustawy, a w szczególności art. 40, regulujący, że w wypadku wybudowania obiektu budowlanego niezgodnie z przepisami, jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 37, właściwy terenowy organ administracji państwowej wyda inwestorowi, właścicielowi lub zarządcy, decyzję nakazującą wykonanie w oznaczonym terminie zmian lub przeróbek, niezbędnych do doprowadzenia obiektu budowlanego, terenu nieruchomości lub strefy ochronnej do stanu zgodnego z przepisami. W przypadku stwierdzenia, że nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 37 § 1 ustawy Prawo budowlane z 1974 r., postępowanie w sprawie samowolnie wybudowanych przed dniem 1 stycznia 1995 r. obiektów, nie może zakończyć się wydaniem decyzji odmawiającej wydania nakazu rozbiórki na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 tej ustawy lecz legalizacją budowli z zastosowaniem art. 40 powołanej ustawy. Zakończenie postępowania przez wydanie decyzji odmawiającej orzeczenia nakazu rozbiórki, bez odniesienia się do wymogów art. 40 powołanej ustawy uznano za nieodpowiadające wymogom prawa.

Dokonując wykładni art. 39 ww. ustawy który dotyczył odroczenia na oznaczony czas wykonania przymusowej rozbiórki wskazano, że przepis ten ma charakter uznaniowy i re-

guluje sytuacje wyjątkowe. Art. 39 ww. ustawy nie odnosi się do obiektów, których rozbiórkę nakazano ze względu na naruszenie warunków technicznych, lecz do takich, które istnieją wbrew zakazom wynikającym z planu zagospodarowania przestrzennego lub też takich, których nie rozebrano po upływie określonego w decyzji czasu odroczenia na oznaczony czas wykonania przymusowej rozbiórki (wyrok z dniu 31 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 329/07).

4.3. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

W zakresie tej kategorii przeważały sprawy dotyczące ustalenia warunków zabudowy. Istotną grupę stanowiły sprawy, których przedmiotem były uchwały organów gmin dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia opłaty planistycznej.

Zagadnienie intertemporalne odnoszące się do ustalenia opłaty planistycznej jest przedmiotem, oczekującego na rozstrzygnięcie TK, pytania prawnego skierowanego przez WSA w Krakowie[171].

W kwestii pobierania opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tzw. opłaty planistycznej, w przypadku zbycia nieruchomości (lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości), w formie aktu darowizny wystąpiły rozbieżności, których powodem była różna interpretacja przez sądy przepisów ustawy p.z.p. po jej nowelizacji dokonanej art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[172], która weszła w życie 22 września 2004 r. Stosownie do treści art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p., nadanym w wyniku ww. nowelizacji, opłata planistyczna jest pobierana w przypadku zbycia nieruchomości. Do dnia wejścia w życie nowelizacji w cytowanym przepisie, obowiązek pobrania jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości następował w przypadku sprzedaży nieruchomości. Analogicznie zmiany – polegające na zastąpieniu pojęcia „sprzedaży" pojęciem „zbycie" – ustawodawca wprowadził także w art. 37 ust. 5 i w art. 37 ust. 7 ustawy p.z.p. Ustawodawca nie znowelizował natomiast art. 37 ust. 1 ustawy p.z.p., co skutkowało tym, że nadal pozostaje aktualny przepis, w myśl, którego wysokość opłaty planistycznej ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości. Dokonując z kolei nowelizacji art. 37 ust. 11 ustawy p.z.p. ustawodawca poprzednią treść: „Zasady określania wartości nieruchomości oraz osoby uprawnione do określania tej wartości ustalają przepisy o gospodarce nieruchomościami" zastąpił treścią: „W odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmian planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami".

W prawomocnych wyrokach: WSA w Szczecinie z dnia 8 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 976/07; WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 462/08 i WSA w Go-

[171] Postanowienie z dnia 27 marca 2008 r. o sygn. akt II SA/Kr 778/07 – omówione w pkt VI części II.
[172] Dz. U. Nr 141, poz. 1492 ze zm.

rzowie Wielkopolskim z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Go 331/08 stwierdzono, że celem wprowadzonej nowelizacji, polegającej na zastąpieniu pojęcia sprzedaż pojęciem zbycie, było dążenie ustawodawcy do objęcia opłatą planistyczną również innych, przypadków zbycia nieruchomości, w wyniku których nastąpiło przysporzenie po stronie zbywającego – jednak nie tych, w wyniku których zbycie nastąpiło nieodpłatnie, a więc np. darowizny. W orzeczeniach wyrażających powyższy pogląd podnoszono, że w ustawie p.z.p. ustawodawca nie podał definicji legalnej pojęcia „zbycie". Oznacza to, że mogą w zakres tego pojęcia wchodzić wszystkie przypadki wyzbycia się przez właściciela przysługującego mu prawa do nieruchomości na rzecz innej osoby, w drodze czynności cywilnoprawnej. Podnoszono jednakże, że nie można użytego w ustawie p.z.p. pojęcia „zbycie" odczytywać w oderwaniu od celu i charakteru wprowadzenia przez ustawodawcę instytucji opłaty planistycznej. Ustawodawca wiąże skutek pobrania opłaty z przysporzeniem, powiększeniem się majątku, uzyskaniem dodatkowych korzyści w razie zwiększenia się wartości nieruchomości. Jeżeli więc z powodu uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wzrosła wartość nieruchomości, to tylko odpłatne zbycie tej nieruchomości powoduje powiększenie się majątku zbywcy, uzyskanie dodatkowych korzyści. Natomiast przeniesienie własności nieruchomości na podstawie umowy o charakterze nieodpłatnym ma ten skutek, że właściciel, co prawda wyzbywa się własności, ale wyzbyciu nie towarzyszy jednoczesne przysporzenie majątku (uzyskanie korzyści). W takim stanie faktycznym trudno znaleźć argumentację na poparcie tezy, że wolą ustawodawcy było również obciążenie opłatą planistyczną zbywcy nieruchomości, który dokonując darowizny części swego majątku de facto uszczuplił swój stan posiadania. Podstawą pobrania opłaty planistycznej nie jest sam fakt wzrostu wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia lub zmiany planu, ale zbycie nieruchomości, której wartość wzrosła w następstwie uchwalenia lub zmiany planu. Prowadzi to do wniosku, że użyty przez ustawodawcę w art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p. termin prawny „zbycie nieruchomości" nie może obejmować przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w drodze umowy darowizny. W orzecznictwie wskazywano, że powyższy pogląd znajduje swoje oparcie również w brzmieniu przepisu art. 37 ust. 1 ustawy p.z.p., zgodnie z którym wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy, ustala się na dzień jej sprzedaży, podnosząc, że w przypadku darowizny nie dochodzi do sprzedaży. Nie jest zatem możliwe ustalenie dnia, na który powinna być ustalona wysokość tej opłaty, a co za tym idzie nie jest możliwe ustalenie samej opłaty. Podkreślano nadto, że pomimo tego, iż przepis art. 37 ust. 11 ustawy p.z.p. odsyła do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, to definicji pojęcia „zbycie" nie można upatrywać w treści art. 4 pkt 3b tej ustawy bowiem w ustawie p.z.p. brak wyraźnego wskazania, że pojęcie „zbycie" użyte w art. 36 ust. 4 należy rozumieć w ujęciu podanym w art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pogląd ten jest zgodny ze stanowiskiem zaprezentowanym w powoływanej w ww. orzeczeniach uchwale NSA z dnia 30 października 2000 r. sygn. akt OPK 16/00, wydanej wprawdzie pod rządami przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., ale treść art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p. z 2003 r. oraz art. 36 ust. 3 wymienionej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. jest tożsama.

Odmienny pogląd zawarto w prawomocnych wyrokach WSA w Gdańsku: z dnia 14 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Gd 736/07 i II SA/Gd 737/07 oraz z dnia 6 sierpnia 2008 r. sygn.

akt II SA/Gd 349/08, w których przyjęto, że skoro art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p. został zmieniony w ten sposób, że zastąpiono pojęcie „sprzedaż" pojęciem „zbycie" i w ustawie p.z.p. nie sprecyzowano znaczenia pojęcia „zbycie", celowym jest dla określenia zakresu stosowania art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p. korzystanie z definicji legalnej „zbycia", zapisanej w art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nadto również przepis art. 37 ust. 11 ustawy p.z.p., w brzmieniu po nowelizacji, odsyła do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie definicji pojęcia „zbycie nieruchomości". Definicja ta wskazuje, że „zbycie nieruchomości" następuje przez przeniesienie własności nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego), nawiązuje więc do pojęć z zakresu prawa cywilnego. Intencją ustawodawcy było poszerzenie katalogu zdarzeń prawnych objętych regulacją art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p., a słuszność powyższego stanowiska potwierdza treść art. 37 ust. 5 ustawy p.z.p., albowiem obecnie notariusz ma obowiązek przesłania organom pobierającym opłatę planistyczną wypis każdego aktu notarialnego, którego przedmiotem była umowa zbycia nieruchomości, a nie jak poprzednio wyłącznie umowa sprzedaży nieruchomości. Niedokonanie w art. 37 ust. 1 ustawy p.z.p. przepisie zmiany słowa „sprzedaż" na słowo „zbycie" jest tylko niedopatrzeniem ustawodawcy. W konsekwencji stwierdza się, że przeniesienie własności nieruchomości w drodze umowy darowizny stanowi „zbycie", w rozumieniu art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p., a to oznacza, że zbywca ma obowiązek uiszczenia opłaty planistycznej, zaś po stronie organu gminy istnieje uprawnienie do jej pobrania.

Ponadto wskazuje się, że wyżej wymieniona uchwała NSA z dnia 30 października 2000 r. nie może mieć obecnie zastosowania, albowiem jest ona nieaktualna w obowiązującym stanie prawnym. Nowelizacja ustawy p.z.p. z dnia 28 listopada 2003 r. wprowadziła bowiem do polskiego systemu prawnego nieznaną w czasie podejmowania przedmiotowej uchwały definicję „zbycia nieruchomości".

Przedstawiony powyżej pogląd uzyskał akceptację NSA w wyroku z dnia 17 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 877/07, w którym stwierdzono, że definicję legalną „zbycia nieruchomości", o którym mowa w art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p., zawiera art. 4 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem pojęcie „zbycie nieruchomości" obejmuje wszelkie czynności prawne, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości. Zbycie więc nieruchomości w formie umowy darowizny pozwala na pobranie przez organ gminy opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Rozbieżności w orzecznictwie pojawiły się na gruncie stosowanie art. 61 ust. 1 pkt 1 p.z.p., w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji innej niż nowa zabudowa.

Wojewódzkie sądy administracyjne: w Warszawie w prawomocnych wyrokach: z dnia 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 2163/07 i z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1172/08; w Gorzowie Wlkp. w prawomocnym wyroku z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Go 173/08 oraz w Krakowie w prawomocnym wyroku z dnia 3 września 2008 r. sygn. akt II SA/Kr 261/08, rozstrzygając kwestię zgodności decyzji o warunkach zabudowy z prawem – w sytuacji, gdy zamierzona inwestycja polegać miała na przebudowie obiektu już istniejącego, przy czym inwestor nie planował rozbudowy i nadbudowy obiektu, ale np. zamianę istniejących pomieszczeń na inne cele – badały czy została zachowana zasada dobrego sąsiedztwa, określona w art. 61 ust. 1 pkt 1 p.z.p. Zasada dobrego sąsiedztwa, określona w art. 61 ust. 1 pkt 1 p.z.p., uzależnia zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego.

Obowiązkiem zatem organu jest wyznaczenie wokół działki budowlanej, której dotyczył wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszaru analizowanego i przeprowadzenie na nim analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 p.z.p.

Odmienne stanowisko zajął natomiast WSA w Poznaniu, który w prawomocnych wyrokach: z dnia 4 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Po 530/07 i z dnia 25 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Po 156/08 stwierdził, że brzmienie art. 61 ust.1 pkt 1 p.z.p. i przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego , wskazuje wyraźnie, że zasada dobrego sąsiedztwa, dotyczy jedynie nowej zabudowy, polega bowiem na dostosowaniu nowej zabudowy do starej. Przepisy te można stosować jedynie wtedy, gdy zamierzenie wnioskodawcy obejmuje budowę, czyli wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę obiektu budowlanego, zgodnie z definicją budowy zawartą w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Zasada dobrego sąsiedztwa nie obejmuje natomiast innych robót budowlanych, polegających na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, czyli stanowiących ingerencję w obiekt budowlany, który już został wzniesiony. Zabudowa istniejąca stanowi miejscowe status quo i nie stosuje się do niego wymagań określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 p.z.p. Bezcelowym zatem, zdaniem Sądu, było analizowanie przez organ, czy przedmiotowa przebudowa spełnia przesłankę określoną w art. 61 ust. 1 pkt 1 p.z.p.

Kolejna odnotowana rozbieżność dotyczyła stosowania art. 61 ust. 1 pkt 4 p.z.p. i art. 7 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[173].

W prawomocnych wyrokach: WSA w Białymstoku z dnia 25 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 14/08, WSA w Łodzi z dnia 2 września 2008 r. sygn. akt IISA/Łd 369/08 oraz w nieprawomocnym wyroku WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Po 296/08 uznano, że użyte w art. 61 ust. 1 pkt 4 p.z.p. pojęcie „terenu inwestycji" odnosi się do terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, przy czym – co wynika z przepisów regulujących problematykę z zakresu zagospodarowania przestrzennego (np. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – terenem objętym wnioskiem może być „powierzchnia działki" lub „powierzchnia terenu", co oznacza, iż terenu inwestycji nie można zawsze utożsamiać z powierzchnią działki ewidencyjnej. Zatem terenem inwestycji (terenem objętym wnioskiem) może być powierzchnia działki, jeżeli tak wskaże wnioskodawca, ale i wnioskiem może być objęty teren wcale nie obejmujący całości działki, tylko jakąś wydzieloną jej część. Z tego z kolei wynika, że organ wydający decyzję o warunkach zabudowy powinien objąć zakresem badania wyłącznie teren wnioskowany i w efekcie ustalić, czy ten konkretny teren wymaga zgody na zmianę przeznaczenia w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wskazane w tym przepisie pojęcie „zwartego obszaru projektowanego do przeznaczenia na cele nierolnicze" należy w związku z powyższym odnosić wyłącznie do terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy (terenu

[173] Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

inwestycji). Za słusznością postawionej tezy, według jej zwolenników, ma przemawiać fakt, że organ jest związany treścią żądania strony i nie może rozstrzygać po pierwsze o gruncie nie objętym zakresem wniosku, po drugie nie projektowanym do zmiany przeznaczenia. Dodatkowo WSA w Białymstoku ww. wyroku z dnia 25 lutego 2008 r. podniósł, że „uzasadnieniem dla wyjścia organu poza ramy złożonego wniosku nie może być również twierdzenie, jakoby działanie inwestora stanowiło obejście przepisów ustawy ochrony gruntów rolnych i leśnych". Sformułowanie bowiem zarzutu obejścia prawa wymaga wskazania przepisu o charakterze bezwzględnie obowiązującym, zawierającego nakaz lub zakaz określonego zachowania się, który to przepis inwestor zamierzał obejść. Nie można natomiast stronie stawiać zarzutu „obejścia prawa", gdy wykorzystuje ona tylko możliwości uzyskania warunków zabudowy w granicach dozwolonych prawem.

Pogląd przeciwny zaprezentował WSA w Poznaniu w prawomocnym wyroku z dnia 27 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Po 561/08, WSA w Warszawie w nieprawomocnym wyroku z dnia z dnia 27 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1502/08 oraz NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1826/06. Oparto go na założeniu, że pojęcie „zwarty obszar projektowany do przeznaczenia na cele nierolnicze", o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oznacza obszar całej działki, na której realizowana ma być planowana inwestycja. W przepisie tym jest mowa o „obszarze zwartym", przez co należy rozumieć „teren jednej lub kilku działek wyodrębniony ściśle oznaczonymi granicami (podobnie jak w projekcie planu)." Podkreślono, że art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie powinien być interpretowany w oderwaniu od treści art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakazuje ustalić czy „teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne". „Terenem" w rozumieniu tego przepisu jest teren, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, czyli obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana jest realizacja danej inwestycji. Z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż teren, którego dotyczy wniosek powinien być w tym wniosku konkretnie oznaczony i przedstawiony na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 52 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy), linie rozgraniczające teren inwestycji określane są bowiem w decyzji o warunkach zabudowy (art. 54 pkt 3 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy). Zatem ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem jako całości nie zaś jedynie tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana (lub w inny niż dotychczas sposób zagospodarowana). Decyzja o warunkach zabudowy przesądza jedynie, że na konkretnej działce wskazanej we wniosku jest możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia (z określonymi jego parametrami) nie określa natomiast dokładnego położenia inwestycji na działce. W konsekwencji zatem na tym etapie nie rozstrzyga się, która część działki przeznaczona będzie na cele nierolnicze (nieleśne). Art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazuje natomiast na „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia" a zatem obszar określony granicami. Obszarem takim – w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest działka objęta wnioskiem inwestora. Podniesiono nadto, że wykładnia art. 7 ust. 2 tej ustawy, w myśl której „zwarty obszar projektowany do przeznaczenia na cele nierolnicze"

oznacza rzeczywistą powierzchnię planowanej zabudowy, a nie powierzchnię całej działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, prowadziłaby do obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 61 ust. 1 pkt 4 p.z.p. umożliwiając zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i realizację każdej inwestycji bez zgody właściwego organu na taką zmianę w każdym przypadku, gdyby tylko inwestor ograniczył powierzchnię zabudowy do wyznaczonego w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych minimum.

4.4. Sprawy kombatanckie

Rozbieżność w sprawach kombatanckich zaistniała na tle stosowania przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2001 r. w sprawie określenia miejsc odosobnienia, w których były osadzone osoby narodowości polskiej lub obywatele polscy innych narodowości[174], zwanego dalej: „rozporządzeniem".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w prawomocnym wyroku z dnia 11 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 37/08 podniósł, że przy rozpoznawaniu wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich ustalenia wymaga, czy zostały spełnione przesłanki uznania działalności kombatanckiej wnioskodawcy bądź działalności równorzędnej z działalnością kombatancką, ewentualnie czy zostały spełnione kryteria uznania, że wnioskodawca podlegał represjom w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Odnosząc się natomiast do kryteriów wymienionych w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy Sąd uznał, że nie ma przeszkód do dowodzenia, że pobyt w innym obozie, niewymienionym w rozporządzeniu stanowił represję w rozumieniu przepisów ustawy o kombatantach. Podobny pogląd wyraził także WSA w Poznaniu, w prawomocnych wyrokach: z dnia 8 maja 2008 r. sygn. akt IV SA/Po 740/07 i z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Po 406/07.

Przedstawione wyżej stanowisko jest zgodne z orzecznictwem NSA[175].

Odmienny pogląd natomiast wyraził WSA w Opolu, który w prawomocnym wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Op 23/08 uznał, że powołane rozporządzenie jest przepisem prawa materialnego. Akt ten ma charakter normatywny i wydany został po uprzedniej opinii Prezesa IPN, a zatem jest aktem prawnym, którego treść oparto o fakty historyczne i wyniki badań naukowych. Wykaz miejsc odosobnienia zawarty w rozporządzeniu jest kompletny i brak w nim danej miejscowości, w której w czasie wojny według strony istniał obóz pracy przymusowej wyłącza przyjęcie spełnienia przesłanek z art. 3 pkt 2 lub 4 ust. 1 pkt 1 lit. b/ ustawy o kombatantach.

W orzecznictwie NSA, na gruncie stosowania przepisu § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych[176], ujawniły się dwa stanowiska.

[174] Dz. U. Nr 106, poz. 1154.

[175] Por.: wyroki: z dnia 17 października 2006 r. sygn. akt II OSK 1205/05, z 17 października 2006 r. sygn. akt II OSK 122/05 z dnia 14 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 313/06.

[176] Dz. U. Nr 72, poz. 653.

W postanowieniu z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt II OZ 126/08 NSA stwierdził, że ww. przepis nie ma zastosowania w przypadku, kiedy stroną skarżącą jest organizacja społeczna występująca w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby. Sąd wskazał, że osoby, do których odnoszą się decyzje Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych powinny mieć ułatwiony dostęp do dochodzenia swoich praw przed sądem. Możliwość realizacji tego postulatu miał stworzyć powołany przepis, stanowiący podstawę do ustalania właściwości miejscowej sądu administracyjnego według miejsca zamieszkania skarżącego, a nie siedziby organu. To, że ww. przepisie jest mowa o „miejscu zamieszkania" (pojęcie z art. 25 kc, odnoszące się do osób fizycznych) daje podstawę by twierdzić, że ma on zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy strona skarżącą jest osoba fizyczna. W ocenie Sądu, wprowadzając przedmiotową regulację ustawodawca miał na uwadze m.in. fakt, że skarżący są osobami w podeszłym wieku i ze względów zdrowotnych mogą mieć trudności z dojazdem do sądu, w sytuacji, gdyby zgodnie z art. 13 § 2 p.p.s.a. właściwym był sąd siedziby organu. W przypadku natomiast organizacji społecznej powyższe względy nie mogą mieć miejsca, a to oznacza, że brak jest podstaw do traktowania organizacji społecznych na równi z osobami fizycznymi będącymi stronami postępowań dotyczących uprawnień kombatanckich– adresatów przedmiotowego przepisu rozporządzenia.

Natomiast w postanowieniu z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt II OZ 61/08 NSA uznał, że podmioty (organizacje), których celem jest działanie w imieniu osób pokrzywdzonych i kombatantów w rozumieniu ustawy o kombatantach należy traktować w sposób równoznaczny z osobami, w interesie których podmioty te występują. Odniesienie zatem § 1 rozrządzenia Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. także do organizacji społecznych jest uzasadnione, ponieważ służy faktycznie obronie swoich interesów osób o mniejszej niż przeciętna zaradności życiowej i sprawności fizycznej, dyktowanej w głównej mierze wiekiem.

4.5. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego

4.5.1. *Rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczyła interpretacji § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy*[177]. Osobie wymienionej w art. 124 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[178] decyzję o skierowaniu na badania psychologiczne wydaje komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym kierowała w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie jak alkohol, albo od dnia, w którym przekroczyła liczbę 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 ustawy -Prawo o ruchu drogowym.

W wyroku z dnia 23 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 317/08 WSA w Szczecinie uznał, że zawarte w rozporządzeniu sformułowanie „w terminie nie dłuższym niż 30 dni" wyznacza termin materialnoprawny, a zatem skierowanie kierowcy na badania psychologiczne po jego

[177] Dz. U. Nr 69, poz. 622 ze zm.
[178] Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

upływie nie może prowadzić do ujemnych skutków w przypadku nie poddania się takiemu badaniu oraz nie może stanowić podstawy do wydania przez starostę decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdem silnikowym na podstawie art. 140 ust. 1 pkt 4 lit. c/ ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Materialnoprawny charakter analizowanego terminu wynika z jego *ratio legis,* które wypływa z jednej strony z celu, a zwłaszcza z funkcji ochronnej instytucji prawnej jaką jest skierowanie kierującego pojazdem silnikowym na badania psychologiczne, a z drugiej strony stanowić ma gwarancję ograniczenia stanu niepewności kierującego co do trwałości posiadanych uprawnień.

Orzeczenie to jest zgodne z poglądem wyrażonym przez NSA w wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 332/06. Tożsame stanowiska zajęły sądy administracyjne w następujących orzeczeniach: WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 29 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 126/08 oraz w wyroku z dnia 29 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 125/08, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 24 września 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 375/08.

Odmienne stanowisko zajęły wojewódzkie sądy administracyjne w następujących orzeczeniach: WSA w Kielcach w wyroku z dnia 31 października 2007 r. sygn. akt II SA/Ke 343/ 07 oraz w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Ke 1/07, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 1259/07 (nieprawomocny), WSA w Łodzi w wyroku z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 636/07, w których uznały, że termin, o jakim mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r., ma charakter terminu procesowego i zarazem instrukcyjnego ustanowionego dla organu. Jego przekroczenie nie może stanowić podstawy zarzutu wadliwości samej decyzji, ani też praw lub obowiązków, o których w niej rozstrzygnięto.

Podobne stanowisko zajął NSA w orzeczeniu z dnia 3 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 197/07, w którym stwierdził, że termin ten ma charakter instrukcyjny i jego przekroczenie nie powoduje nieważności skierowania. Kierowca ma obowiązek poddać się badaniu z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami nawet, jeśli skierowanie otrzymał po znacznym upływie czasu.

4.5.2. *Należy także odnotować rozbieżność w orzecznictwie WSA w Poznaniu na tle stosowania art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, która dotyczy cofnięcia uprawnień diagnosty, a powstała na tle takich samych ustaleń faktycznych bowiem sprawy dotyczyły dwóch diagnostów zatrudnionych w tej samej stacji kontroli pojazdów.

W wyroku z dnia 26 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Po 106/08 WSA w Poznaniu uznał, że szczególny charakter sankcji jaka jest przewidziana w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym powoduje, iż organ administracji może cofnąć uprawnienie do wykonywania zawodu diagnoście jedynie w przypadku wypełnienia przesłanek określonych w treści tego artykułu. Oznacza to, że o ile wyniki kontroli przeprowadzonej w trybie ustawowo określonym nie wykażą, aby diagnosta dopuścił się przeprowadzenia badania technicznego w sposób niezgodny z określonym zakresem i sposobem wykonania lub też by dopuścił się on wydania zaświadczenia albo dokonania wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu w sposób niezgodny ze stanem faktycznym lub przepisami, niemożliwym staje się odebranie mu uprawnień w trybie określonym w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Ponadto Sąd uznał, że z protokołów z przeprowadzonych kontroli nie wynika, aby skarżący dopuścił się dokonania badania technicznego pojazdu w sposób sprzeczny z przepisami. W konkluzji Sąd przyjął, że na podstawie owych protokołów nie sposób zasadnie przyjąć,

iż w wyniku przeprowadzonych kontroli właściwy organ stwierdził występowanie nieprawidłowości wymienionych w przepisie art. 84 ust. 3 powołanej ustawy. Dlatego zdaniem WSA w Poznaniu wydanie decyzji o cofnięciu uprawnień diagnosty stanowi naruszenie art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz art. 7 i 77 k.p.a.

Odmiennej wykładni art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym dokonał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 8 października 2008 r. sygn. akt II SA/Po 33/08 (nieprawomocny). Sąd stwierdził, że okoliczność, iż żadna z przeprowadzonych kontroli nie wykazała naruszeń prawa skutkujących wydaniem decyzji o cofnięciu uprawnień diagnosty nie ma znaczenia dla sytuacji prawnej skarżącego, bowiem .organ powołał się na ustalenia poczynione przez organy ścigania w postępowaniu karnym, zakończone wydaniem prawomocnego wyroku skazującego skarżącego za czyn z art. 271 § 1 i 3 k.k. w zw. z art. 12 k.k. na karę pozbawienia wolności, której wykonanie zawieszono na okres czterech lat oraz wymierzono środek karny w postaci zakazu wykonywania zawodu diagnosty. WSA w Poznaniu zwrócił uwagę również na art. 11 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny jest związany ustaleniami prawomocnego skazującego wyroku wydanego w postępowaniu karnym co do popełnienia przestępstwa.

4.5.3. *Kolejna rozbieżność miała miejsce w WSA w Warszawie*, który w wyroku z dnia 4 września 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 350/07 uznał, że nie ma w przepisach prawa dostatecznie sprecyzowanego normatywnie obowiązku przechowywania przez przedsiębiorcę zaświadczeń o nieprowadzeniu danego dnia pojazdu przez kierowcę. Sąd stwierdził, że załącznik do ustawy z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym[179], penalizując nieokazanie wykreskówki lub dokumentu potwierdzającego fakt nieprowadzenia pojazdu podczas kontroli w przedsiębiorstwie niejako wymusza na przedsiębiorcy obowiązek przechowywania zaświadczeń o nieprowadzeniu pojazdu, jednak obowiązek ten nie jest wyraźnie sprecyzowany. Ustawa o transporcie drogowym w art. 39e ust. 1 pkt 4 precyzując dokumenty, jakie obowiązany jest przechowywać przedsiębiorca wykonujący transport drogowy, nie wymienia zaświadczenia o nieprowadzeniu pojazdu przez kierowcę. Takiego obowiązku nie nakłada na przedsiębiorcę również ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców[180]. Natomiast na mocy art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, obowiązek przechowywania ograniczony jest do wykreskówek.

Odmienny pogląd zaprezentował WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 maja 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 251/08, w którym uznał, że zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, przedsiębiorstwo przechowuje wykreskówki i wydruki w każdym przypadku sporządzenia wydruków zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia, w porządku chronologicznym oraz czytelnej formie, przez co najmniej rok po ich użyciu oraz wydaje ich kopie zainteresowanym kierowcom, na ich wniosek. Przedsiębiorstwo wydaje także zainteresowanym kierowcom na ich wniosek kopie danych wczytanych z kart kierowców oraz ich wydruki na papierze. Wykreskówki, wydruki oraz wczytane

[179] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088.
[180] Dz. U. Nr 92, poz. 879.

dane okazuje się lub doręcza na żądanie każdego upoważnionego funkcjonariusza służb kontrolnych. Z powyższego przepisu wspólnotowego jednoznacznie wynika, że co do zasady, każdy przedsiębiorca prowadzący przewozy drogowe, niezwolnione z obowiązku posiadania urządzenia rejestrującego, zobowiązany jest do przechowywania w siedzibie przedsiębiorstwa wykreskówek. Podstawową zasadą prawa wspólnotowego, ustaloną w orzecznictwie ETS, jest zasada nadrzędności, która przewiduje, że prawo pierwotne oraz akty wydane na jego podstawie będą stosowane przed prawem krajowym. Dlatego też Sąd przyjął, że przedsiębiorca był zobowiązany do przestrzegania norm prawa wspólnotowego, a w szczególności art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym. Ponadto WSA uznał, że normodawca wspólnotowy, przewidując praktyczną możliwość zajścia sytuacji, w których kierowca prowadzący przewozy nie posiada wykreskówek z przyczyn usprawiedliwionych, pozostawił ustawodawstwu poszczególnych krajów członkowskich kwestię szczegółowego uregulowania sposobów wykazywania i usprawiedliwiania takich okoliczności w toku kontroli. Dlatego art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców, stanowi, że kierowca wykonujący przewóz drogowy, który w określonych dniach nie prowadził pojazdu albo prowadził pojazd, do którego nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia nr 3820/85/EWG (obecnie rozporządzenia WE nr 561/2006), na żądanie osoby uprawnionej do przeprowadzenia kontroli, przedstawia zaświadczenie, które powinno zawierać w szczególności następujące dane: imię i nazwisko kierowcy, okres którego dotyczy, wskazanie przyczyny nieposiadania wykreskówek, o których mowa w art. 15 ust. 7 rozporządzenia (EWG) nr 3821/85, miejsce i datę wystawienia, podpis pracodawcy lub podmiotu, na rzecz którego kierowca wykonywał przewóz. Przewidziano tym samym możliwość wykazywania się przez kierowcę dokumentem potwierdzającym fakt nieprowadzenia pojazdu, a tym samym umożliwiono usprawiedliwienie faktu nieposiadania wykreskówki podczas kontroli. W konkluzji Sąd stwierdził, że nałożony jest na przedsiębiorcę bezwzględny obowiązek okazania wykreskówek za wszystkie dni, kiedy kierowca był zatrudniony przez przedsiębiorcę, jedynym zaś odstępstwem od wskazanego obowiązku może być przedstawienie odpowiednich zaświadczeń, zgodnie z art. 31 ustawy o czasie pracy kierowców. Ponadto prowspólnotowa całościowa interpretacja przepisów nakładających na stronę obowiązek przechowywania zapisów urządzenia rejestrującego samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy i czas postoju, obowiązkowe przerwy i czas odpoczynku – powoduje, że w sposób analogiczny do kontroli na drodze, przedsiębiorca może przedstawić zaświadczenia wskazujące na przyczynę nieokazania wykreskówek, które co do zasady każdy przedsiębiorca zobowiązany jest przechowywać przez okres co najmniej roku od dnia ich użycia. Sąd zauważył, że w ustawie o transporcie drogowym bardzo precyzyjnie i szczegółowo określono wykaz naruszeń obowiązków oraz wysokość kar pieniężnych za poszczególne naruszenia w zakresie stosowania urządzeń rejestrujących. Z przepisu Lp. 11.4.1 załącznika do ustawy, stanowiącego samoistną podstawę obowiązku, jednoznacznie wynika, że przedsiębiorca bezwzględnie zobowiązany jest okazać podczas kontroli w przedsiębiorstwie nie tylko wykreskówki, ale także, jeżeli wymaga tego sytuacja inny dokument potwierdzający fakt nieprowadzenia pojazdu. Takim dokumentem, zdaniem Sądu, jest wystawione wcześniej przez przedsiębiorcę zaświadczenie, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o czasie pra-

cy kierowców. Ponadto regulacje krajowe nie mogą niweczyć skutków prawnych rozporządzeń wspólnotowych. Skoro normodawca wspólnotowy przewidział obowiązek przechowywania przez przedsiębiorcę wykreskówek w celu umożliwienia przeprowadzania sprawnych kontroli przestrzegania norm prawa transportowego, to tym samym uznać należy, że przedsiębiorca ten zobowiązany jest również do przechowywania w siedzibie swego przedsiębiorstwa stosownych dokumentów, które usprawiedliwiają fakt nieposiadania wykreskówki za dany dzień.

4.6. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych. Problem dotyczył kwestii skuteczności oświadczenia o cofnięciu zgłoszenia o wystąpieniu ze służby. W przedmiotowej kwestii prezentowane były w orzecznictwie sądowoadministracyjnym skrajnie rozbieżne oceny.

Według jednego z poglądów możliwe jest cofnięcie zgłoszenia o wystąpienie ze służby przez funkcjonariusza, aż do czasu zakończenia postępowania w sprawie, to jest do dnia wydania decyzji ostatecznej (tak: WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 stycznia 2004 r. sygn. akt SA/Rz 1284/03).

W innych orzeczeniach sądy stały na stanowisku, że do zgłoszenia o wystąpieniu ze służby należy stosować art. 61 § 1 k.c., w zakresie w jakim reguluje on możliwość skutecznego odwołania oświadczenia woli. Zatem zgodnie z tym przepisem odwołanie oświadczenia (zgłoszenia) należy uznawać za skuteczne, jeżeli doszło do organu jednocześnie z tym oświadczeniem (zgłoszeniem) lub wcześniej (tak: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 grudnia 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1582/05 oraz WSA w Lublinie w wyroku z dnia 19 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 554/07).

WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt IV SA/Po 74/07, uznał, że zgłoszenie o wystąpieniu ze służby wiąże organ, a wydanie rozkazu personalnego powoduje skuteczne i definitywne rozwiązanie administracyjno-prawnego stosunku służby z datą wskazaną w rozkazie. Złożone zgłoszenie ulega w takim wypadku skonsumowaniu, a jego cofnięcie na etapie postępowania odwoławczego nie jest już możliwe. Nie ma podstaw, by do oświadczenia o cofnięciu zgłoszenia o wystąpieniu ze służby stosować rygor określony w art. 61 § 1 k.c. Należy więc uznać, że cofnięcie zgłoszenia o wystąpieniu ze służby jest skuteczne, pod warunkiem, że mogło dotrzeć do organu przed podpisaniem przezeń rozkazu personalnego.

Na tle przedmiotowego zagadnienia nie ma również jednolitości w orzecznictwie NSA.

W wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 1071/07 NSA stwierdził, że ocena skuteczności cofnięcia przez funkcjonariusza wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne o zwolnienie ze służby w Policji, nie wymaga odwołania się do przepisów kodeksu cywilnego (art. 61 § 1 k.c.) gdyż w Kodeksie postępowania administracyjnego znajdują się stosowne regulacje.

W wyroku z dnia 28 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 1816/07 NSA stwierdził natomiast, że ustawa o Policji nie reguluje zasad składania oświadczeń woli w administracyjnopraw-

nych stosunkach służbowych. W omawianym zakresie występuje luka w prawie. W takich przypadkach jedną z dopuszczalnych form wykładni jest analogia „z prawa" (*analogia iuris*). Zgodnie z art. 61 k.c. oświadczenie adresowane do innego podmiotu wywiera skutki prawne z chwilą, gdy dotarło do adresata w takiej formie, że mógł się on zapoznać z jego treścią. Odwołanie pierwszego żądania jest skuteczne jedynie wówczas, gdy doszło do adresata jednocześnie z tym oświadczeniem.

4.7. Sprawy z zakresu wytwarzania i obrotu bronią i materiałami wybuchowymi

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność w orzecznictwie NSA i WSA w Warszawie. Problem dotyczył interpretacji postanowień ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji w odniesieniu do osób, które będąc w stanie nietrzeźwości, zostały skazane prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, które pośrednio zagrażać mogą życiu, zdrowiu i mieniu ludzi.

W wyroku z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1322/07 NSA stwierdził, że przy cofnięciu pozwolenia na broń nie można powoływać się jedynie na fakt skazania wyrokiem karnym, lecz konieczne jest wykazanie bezpośredniego związku pomiędzy popełnionym przez skarżącego czynem, za który został on skazany, i cechami jego charakteru oraz dotychczasowym postępowaniem, które mogłoby stworzyć obawy, że posiadacz pozwolenia na broń użyje broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Sąd administracyjny, który kontroluje zgodność z prawem wydanej decyzji administracyjnej, musi również sprawdzić prawidłowości wnioskowania organu stwierdzającego, że skazany za konkretne przestępstwo stwarza uzasadnioną obawę użycia broni w celu sprzecznym z interesem porządku i bezpieczeństwa publicznego. Podobnie orzekł NSA w wyrokach z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 84/07, z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 67/07, z dnia 30 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1703/07 oraz z dnia 31 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 316/07.

Odmienny pogląd zawarto w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 kwietnia 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 81/08. WSA w Warszawie stwierdził w nim, że organy uprawnione do wydawania pozwoleń na broń muszą brać pod uwagę nie tylko subiektywnie pojmowany interes konkretnego obywatela, ale także mieć wzgląd na interes bezpieczeństwa i porządku publicznego. Katalog przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji nie jest zamknięty i popełnienie innego, niewymienionego w nim przestępstwa, może również skutkować cofnięciem pozwolenia na broń na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Sąd podkreślił, że dopuszczenie się prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości rodzi uzasadnioną obawę, że w takim samym lub podobnym stanie osoba, wobec której wszczęto postępowanie o cofnięcie pozwolenia na broń, może korzystać z posiadanej broni, czyli w rezultacie używać jej z narażeniem życia i zdrowia innych osób, a więc w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Prowadzenie samochodu w stanie nietrzeźwości wskazuje na lekceważący stosunek do prawa, a więc istnieje uzasadniona obawa, że osoba tak postępująca może tak samo traktować przepisy ustawy o broni i amunicji. Podobnie orzekł NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2003 r. sygn. akt III SA 1173/01.

4.8. Rozbieżności procesowe

Odnośnie do charakteru katalogu środków odwoławczych zawartych w art. 194 § 1 p.p.s.a. zauważono w latach ubiegłych rozbieżności. W części orzeczeń prezentowano stanowisko, że na postanowienie sądu pierwszej instancji niewymienione w ww. przepisie przysługuje zażalenie. Stanowisko to nie zostało wyrażone wprost, ale w sposób dorozumiany poprzez rozpoznanie takich zażaleń[181]. Jednakże w znacznej części uznawano, że zażalenie na postanowienie o odmowie zawieszenia postanowienia jest niedopuszczalne[182]. Natomiast w minionym roku takich rozbieżności nie zauważono, np. w postanowieniach: z dnia 3 czerwca 2008 r. sygn. akt II OZ 554/08, z dnia15 września 2008 r. sygn. akt II OZ 856/08 NSA stwierdził, że art. 194 § 1 p.p.s.a. zawiera zamknięty katalog przypadków, w których możliwe jest zaskarżenie określonego postanowienie sądu pierwszej instancji. Zatem jeśli ani w tym katalogu, ani w żadnym innym przepisie ustawy p.p.s.a. nie przewidziano upoważnienia dla strony do wniesienia środka odwoławczego w postaci zażalenia na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego to oznacza, że zażalenie jest niedopuszczalne, ponieważ kontynuacja postępowania, sądowego będąca następstwem odmowy jego zawieszenia, nie może w istocie szkodzić interesom żadnej ze stron.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się wątpliwości w kwestii wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego, z pominięciem organu, którego akt, czynność czy zaniechanie było przedmiotem tej skargi.

WSA w Warszawie prawomocnymi postanowieniami: z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt IV SAB/Wa 203/07, z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 423/08, z dnia 19 maja 2008 r. sygn. akt IV SAB/Wa 53/08, z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1027/08, z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SAB/Wa 96/08, z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/ Wa 1175/08, z dnia 30 września 2008 r. sygn. akt 1518/08, działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. odrzucił skargi wniesione bezpośrednio do sądu, uznając je za niedopuszczalne wskazując na art. art. 54 § 1 p.p.s.a.

WSA we Wrocławiu, w prawomocnych postanowieniach z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 639/07 i z dnia 26 września 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 129/08, którymi odrzucono skargi wniesione bezpośrednio do sądu, podniósł, że brak jest jakiejkolwiek podstawy prawnej do przekazania organowi administracyjnemu skargi, która wpłynęła i zaadresowana została do sądu administracyjnego, w szczególności nie wynika ona z treści żadnego aktu prawnego obowiązującego sądy administracyjne, zwłaszcza rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

[181] Por.: postanowienie z dnia 29 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OZ 91/07 oraz m.in. postanowienia: z dnia 31 marca 2005 r. sygn. akt I OZ 157/05; z dnia 27 czerwca 2005 r. sygn. akt I OZ 648/05; z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt II OZ 68/06; z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt II GZ 28/08.

[182] Zob. postanowienia: z dnia 19 kwietnia 2004 r. o sygn. akt FSK 242/04 i z dnia 18 listopada 2008 r. o sygn. akt II GZ 277/08; z dnia 15 marca 2007 r. o sygn. akt I OZ 175/07; z dnia 4 kwietnia 2007 r. o sygn. akt II OZ 224/07; z dnia 15 listopada 2007 r. o sygn. akt I FZ 447/07; z dnia 22 kwietnia 2008 r. o sygn. akt: I FZ 644/07, II GZ 73/08, I OZ 279/08; z dnia 7 maja 2007 r. o sygn. akt II OZ 411/08; z dnia 15 maja 2008 r. o sygn. akt II FZ 167/08 oraz w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. o sygn. akt I FSK 1010/06.

Z kolei odrzucając skargę wniesioną bezpośrednio do sądu WSA w Lublinie w prawomocnym postanowieniu z dnia 11 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 604/07 oraz WSA we Wrocławiu w prawomocnym postanowieniu z dnia 12 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 743/07 stwierdziły, że jeżeli skarga została zaadresowana i skierowana do sądu to wymaga procesowego załatwienia, do zakresu którego nie należy jednak przekazywanie jej pismem innemu podmiotowi.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych, w których postanowiono o odrzuceniu skargi ze względu na uchybienia terminu do jej wniesienia wskazuje natomiast, że sądy administracyjne, w przypadkach wniesienia skarg z pominięciem organu, w znaczącej większości przyjmowały, iż obowiązkiem sądu jest wówczas przekazanie skargi organowi.(por. prawomocne postanowienia: WSA w Łodzi z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Łd 84/08, z dnia 13 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Łd 134/08 i z dnia 17 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Łd 508/08; WSA z Olsztynie z dnia 6 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Ol 18/08; WSA w Warszawie: z dnia 13 marca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 262/08, z dnia 14 marca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 2392/07 i z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1379/08; WSA w Gliwicach z dnia 20 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Gl 140/08, z dnia20 października 2008 r. sygn. akt II SA/Gl 999/08 i z dnia 3 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Gl 1002/08; WSA we Wrocławiu z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 497/08 i z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 533/08). Uzasadniając powyższe wskazywano, że zasada wnoszenia skargi za pośrednictwem organu administracji publicznej oznacza, iż w przypadku wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego lub też za pośrednictwem organu administracji publicznej innego niż ten, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, sąd ten lub organ powinien ją przekazać właściwemu organowi administracji publicznej. O zachowaniu terminu do wniesienia skargi, określonego w art. 53 § 1–3 p.p.s.a. decyduje wówczas data nadania skargi przez sąd (organ administracji publicznej) pod adresem właściwego organu administracji publicznej.

NSA w postanowieniach: z dnia 1 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 96/08, z dnia 16 maja 2008 r. sygn. akt I OZ 336/08, z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 651/08, z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1198/08 i z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1489/07 zaakceptował drugi z przedstawionych wyżej poglądów.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w postanowieniu z dnia 1 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 725/ 08 NSA opowiedział się za poglądem, że sąd nie ma obowiązku przekazywania skargi właściwemu organowi. Podobnie wypowiedział się w postanowieniu z dnia 28 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1538/08.

Na tle rozpoznawania wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji w sprawach dotyczących skierowania na badania lekarskie lub psychologiczne w orzecznictwie WSA w Białymstoku powstały rozbieżności.

W postanowieniu z dnia 27 marca 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 126/08 WSA w Białymstoku oddalił wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji wskazując, że wykonanie tego rozstrzygnięcia nie skutkuje bezpośrednio utratą uprawnień do prowadzenia pojazdów (nie jest to decyzja pozbawiająca tych uprawnień), a jedynie powoduje konieczność poddania się określonemu badaniu. Sąd ponadto wywiódł, że czasowe uniemożliwienie uczestniczenia w ruchu w roli kierującego pojazdem – co mogłoby ewentualnie nastąpić w sytuacji negatywnego dla skarżącego orzeczenia psychologicznego lub niepoddania się

badaniu – nie jest co do zasady związane z wyrządzeniem znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków (patrz również postanowienie z dnia 18 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 259/08).

Natomiast postanowieniem z dnia 14 października 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 660/08 WSA w Białymstoku wstrzymał wykonanie decyzji kierującej na badania lekarskie. W ocenie Sądu I instancji skierowanie na badanie lekarskie, niesie za sobą ryzyko spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, gdyż wykonanie zaskarżonej decyzji zmierza do wyłożenia przez skarżącego wymiernych kosztów. Zdaniem Sądu badania lekarskie i psychologiczne są płatne, wobec czego wnioskodawca w wykonaniu obowiązku wynikającego z zaskarżonej decyzji będzie zobligowany do uiszczenia pewnych kosztów i poddania się stosownym badaniom.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

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. Niektóre przepisy p.p.s.a., szczególnie budzące wątpliwości interpretacyjne, były przedmiotem badań Trybunału Konstytucyjnego, uchwał NSA, a także odnoszono się do nich w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA.

2. Kognicja sądów administracyjnych

W art. 3 § 2 p.p.s.a. określono kognicję sądów administracyjnych. Zarówno w latach poprzednich, jak i w minionym roku sądy, oceniając czy dana czynność administracyjna podlega kontroli sądu administracyjnego, odnosiły się do oceny tej czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Należy dodać, że część spraw odnoszących się do kognicji sądów administracyjnych omówiona została w części merytorycznej, z uwagi na nierozerwalny związek z merytorycznym charakterem zagadnienia rozstrzyganego a oceną, czy jest czynnością administracyjną.

W uchwale z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt I OPS 3/07 NSA stwierdził, że skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu[1], jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[2]

W uchwale z dnia 21 lipca 2008 r. sygn. akt I OPS 4/08 NSA uznał, że uchwała zarządu dzielnicy m.st. Warszawy odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.[3]

W sprawie o sygn. akt. II GSK 404/06 rozważano, czy ogłoszenie przetargu lub udostępnienie procedury przetargowej są czynnościami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zdaniem NSA, czynność o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. musi dotyczyć „uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa", a z wyłonieniem danego podmiotu w drodze przetargu nie wiążą się żadne uprawnienia ani obowiązki wynikające z mocy prawa.

[1] Dz. U. Nr 137, poz. 1310 ze zm.
[2] Omówiono w części pierwszej.
[3] Omówiono w części pierwszej.

W wyrokach z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 319/07 i II GSK 320/07 NSA stwierdził, że czynności organów powiatu, podejmowane na podstawie art. 90 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[4], mające na celu ustalenie wysokości dotacji dla placówki niepublicznej oraz przekazanie ustalonej kwoty dotacji, są czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. czynnościami z zakresu administracji publicznej, niebędącymi decyzjami, dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Na podstawie powołanego przepisu zgodność z prawem takich czynności podlega kontroli sądów administracyjnych. NSA wyjaśnił również, że w art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty została wyrażona zasada zrównania dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych, publicznych i niepublicznych.

Nie podlega kognicji sądów administracyjnych udzielanie pomocy finansowej przeznaczonej na wspomaganie inwestycji małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności sprzyjających wzrostowi ich konkurencyjności i innowacyjności przewidzianej w ustawie o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, bowiem następuje w drodze umowy cywilnoprawnej. Zdaniem NSA zamiarem ustawodawcy nie było wydawanie decyzji poprzedzającej zawarcie umowy o dofinansowanie[5], skoro określono tego w procedurze przyznawania dofinansowania. Ponadto takie czynności nie dają się pogodzić z określoną w ustawie procedurą przyznawania dofinansowania na podstawie umowy (sygn. akt II GSK 217/08).

3. Wyłączenie sędziego

W minionym roku przepisy regulujące wyłączenie sędziego budziły mniej kontrowersji niż w latach poprzednich. W latach 2005–2007 w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych odnoszono się do rozumienia art. 18–19 p.p.s.a., a Trybunał Konstytucyjny badając te przepisy w trybie skargi konstytucyjnej, w sprawie o sygn. akt SK 53/04 uznał, że art. 19 p.p.s.a., w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego, pomijając inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę bezstronności sędziego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w sprawie o sygn. akt SK 6/07 za niezgodny z Konstytucją Trybunał uznał art. 18 § 1 pkt 6 w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznawianym postępowaniu administracyjnym.

W postanowieniu z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt II FZ 60/08 NSA podkreślił, że wyłączenie sędziego ma zapewnić obiektywizm sądu i nie może być ono traktowane, jako możliwość eliminowania w postępowaniu sędziów, których strona uznaje za nieodpowiadających subiektywnemu pojmowaniu swoich interesów. Dodał, że wyrażenie przez sędziego poglądu na temat zagadnienia związanego z przedmiotem rozstrzygnięcia w innej sprawie nie jest okolicznością uzasadniającą wyłączenie sędziego w oparciu o art. 19 p.p.s.a.

[4] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

[5] Decyzja administracyjna jest aktem władczym, zewnętrznym, adresowanym do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Musi być doręczona stronie, przysługuje od niej odwołanie, a później skarga do sądu administracyjnego.

4. Pełnomocnictwo

Osoby upoważnione do sporządzenia skargi kasacyjnej nie mają jednoczesnej legitymacji, by podejmować za przedsiębiorcę jakiekolwiek inne czynności. Doręczenia powinny być w takiej sytuacji kierowane do strony, a nie do jej pełnomocnika (sygn. akt I OZ 727/08).

Do zagadnienia dotyczącego prawidłowego umocowania pełnomocnika procesowego do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym odniesiono się w postanowieniu z dnia 5 grudnia 2008 r. sygn. akt II FSK 1260/07, w którym NSA stwierdził, że skoro przedstawione pełnomocnictwo na piśmie miało datę późniejszą, wymóg bowiem z art. 37 § 1 p.p.s.a. dołączenia do akt sprawy pełnomocnictwa z podpisem mocodawcy jest tylko potwierdzeniem udzielonego wcześniej pełnomocnictwa, poprzez jego potwierdzenie w formie pisemnej, co oznacza, że udzielone pełnomocnictwo w takiej formie ma charakter deklaratoryjny, to nieuprawnione jest twierdzenie, że w momencie podpisania skargi, pełnomocnik nie był umocowany.

W postanowieniu z dnia 1 lutego 2008 r. sygn. akt II FZ 4/08 NSA stwierdził, że w sytuacji gdy sąd pierwszej instancji posiadając wiedzę o udziale w sprawie pełnomocnika z urzędu – którego sam ustanowił – pomija go w postępowaniu przed dołączeniem przez pełnomocnika do akt sprawy przy pierwszej czynności procesowej dokumentu pełnomocnictwa, to takie postępowanie narusza standardy pomocy prawnej wynikające z art. 6 Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Unormowania ustawy procesowej podlegają zasadom przyzwoitej legislacji i nie mogą naruszać istoty prawa do sprawiedliwej procedury sądowej.

W postanowieniu z dnia 10 września 2008 r. sygn. akt I OZ 673/08 NSA potwierdził zasadę, iż w postępowaniu sądowoadministracyjnym dla skuteczności pisma wnoszonego przez stronę drogą elektroniczną konieczne jest późniejsze opatrzenie go własnoręcznym podpisem, albowiem tylko taki podpis spełnia wymagania wynikające z art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a.

5. Legitymacja do wniesienia skargi

Zagadnienie legitymacji prawnej gminy, w sytuacji gdy jej organ orzekał w tym postępowaniu w pierwszej instancji, w świetle art. 50 § 1 p.p.s.a. budzi wiele kontrowersji w orzecznictwie sądów administracyjnych. W sprawie rozumienia tego przepisu WSA w Gliwicach[6] zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o wyjaśnienie tej kwestii, jednakże TK, w postanowieniu z dnia 26 maja 2008 r. sygn. akt P 14/05, umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności orzekania uznając, że powyższe zagadnienie może być rozstrzygnięte przez sąd pytający z wykorzystaniem technik interpretacyjnych, w tym przypadku bowiem nie występuje jednoznacznie ukształtowana przez praktykę sądową interpretacja zaskarżonego art. 50 p.p.s.a., która wykluczałaby to możliwość wniesienia skargi przez organ gminy w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości stanowiącej jej własność w prawo własności.

[6] Postanowienie z dnia 1 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/GL 660/04.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że gmina wydając poprzez swój organ decyzję administracyjną działa jak organ administracji publicznej i świetle art. 50 § 1 p.p.s.a. nie ma legitymacji do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (postanowienie z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 342/07).

W wyroku z dnia 11 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 197/07 NSA stwierdził, że gmina w postępowaniu o udzielenie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie fermy trzody chlewnej, pomimo pozostawania właścicielem działek położonych w niewielkiej odległości od terenu, na którym znajduje się ferma objęta ww. pozwoleniem, nie jest stroną postępowania o jego udzielenie, ponieważ zarzuty odnoszące się do możliwego spadku wartości nieruchomości i niemożności przeznaczenia ich na cele mieszkaniowe, turystyczne lub rekreacyjne dowodzą istnienia interesu faktycznego, lecz nie prawnego po jej stronie. Pozwolenie zintegrowane, o którym stanowi art. 201 ust. 1, art. 202, art. 211 ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczy instalacji wybudowanej i użytkowanej, a nie pozwolenia na prowadzenie fermy ani też decyzji lokalizacyjnej.

W sprawie o sygn. akt I OSK 5/07 NSA uznał, że ochrona budżetu nie kreuje interesu prawnego gminy i nie stwarza jej uprawnień do wniesienia skargi na akt administracyjny organu wyższego stopnia, wydany w wyniku odwołania wniesionego od rozstrzygnięcia organu gminy.

W sprawie o sygn. akt I OSK 666/07 NSA uznał, że właściciele lub współwłaściciele działek sąsiadujących z działką, co do której wniesiono o dokonanie zmian w ewidencji nie są stronami tego postępowania.

6. Wniosek o wymierzenie grzywny

W uchwale z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FPS 1/08 stwierdzono, że wniosek o wymierzenie organowi grzywny, wymieniony w art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a., jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a., od którego na podstawie art. 230 § 1 i 2 p.p.s.a. pobiera się wpis sądowy, a od postanowienia, o którym mowa w art. 55 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. zgodnie z art. 173 § 1 *in fine* p.p.s.a. w zw. z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. służy stronie zażalenie a nie skarga kasacyjna.

7. Cofnięcie zażalenia

Do zagadnienia cofnięcia zażalenia, o którym mowa w art. 60 p.p.s.a. odniesiono się w postanowieniu z dnia 28 października 2008 r. sygn. akt II FZ 418/08, w którym wskazano, że stosownie do art. 60 w związku z art. 197 § 2 w związku z art. 193 p.p.s.a., strona może cofnąć zażalenie przed wydaniem rozstrzygnięcia przez sąd w tym zakresie. Skuteczne cofnięcie zażalenia powoduje zakończenie postępowania zażaleniowego i skutkuje wydaniem przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania, stosownie do art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Ustawodawca przyjął tym samym, że nie tylko wszczęcie postępowania zażaleniowego ale również i jego zakończenie jest w tym wypadku uzależnione, zgodnie z zasadą dyspozycyjności, od woli strony wnoszącej zażalenie.

8. Termin

Kilka orzeczeń odnosiło się do przepisów regulujących terminy.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, w świetle art. 86 i 87 p.p.s.a. warunkiem przywrócenia uchybionego terminu do dokonania określonej czynności jest spełnienie łącznie następujących przesłanek: wniesienia przez stronę wniosku o przywrócenie terminu w ciągu 7 dni od ustania przeszkody, która uniemożliwiła jej dochowanie terminu, dokonanie jednocześnie czynności, której w zakreślonym terminie nie dokonano, uprawdopodobnienie, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy strony oraz powstanie w wyniku uchybienia terminu ujemnych dla strony skutków procesowych. Badając powyższe przesłanki w sprawie o sygn. akt II GZ 90/08 NSA uznał, że strona ma prawo do dysponowania całym, przewidzianym dla niej przez ustawodawcę na dokonanie określonej czynności procesowej terminem. Uprawdopodobnieniem braku winy nie wniesienia skargi w terminie może być choroba, na którą skarżąca zapadła przed upływem 30 dni do wniesienia skargi, jej długotrwałość i powiązanie z zaleceniem lekarskim, aby chora leżała. Taka sytuacja uprawnia do twierdzenia, że zaistniała przeszkoda w terminowym złożeniu skargi, mająca charakter obiektywny, niezależny od skarżącej, a więc zaistniała bez jej winy, bowiem zarówno sporządzenie skargi, jak i powierzenie sporządzenia i wniesienia skargi pełnomocnikowi wymaga dysponowania dostateczną sprawnością, której z reguły nie ma osoba obłożnie chora.

Natomiast brak jest podstaw do wnioskowania o przywrócenie terminu z powodu zaistnienia ww. przesłanki w sytuacji, gdy skarżący nie dbał należycie o swoje interesy i wyjeżdżając z kraju na pewien okres nie wskazał pełnomocnika do doręczeń na czas swojej nieobecności i nie nawiązywał kontaktu z Sądem w sprawie przebiegu postępowania, terminu wyznaczenia rozprawy, a ponadto przebywając za granicą kierował swoimi sprawami zawodowymi w kraju (sygn. akt II GZ 279/08). Także błąd pracownika zatrudnionego przez pełnomocnika strony nie wyłącza winy tegoż pełnomocnika, bowiem zaniedbania osób, którymi się posługuje obciążają pełnomocnika jako osobę zatrudniającą. Błędne przekonanie strony co do daty otrzymania wezwania nie usprawiedliwia uchybienia terminu i nie świadczy o braku winy uzasadniającym przywrócenie uchybionego terminu (sygn. akt II GZ 213/08).

9. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności

Znaczna liczba rozstrzygnięć dotyczyła postanowień wydanych na podstawie art. 61 p.p.s.a. 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

Stosowanie do art. 61 § 3 p.p.s.a., po przekazaniu skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub części zaskarżonej decyzji, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wstrzymanie wykonania może dotyczyć również aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Kwestią zasadniczą jest ustalenie znaczenia pojęcia „granice tej samej sprawy". Chodzi tu o sprawę administracyjną w ujęciu materialnoprawnym. Na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe i one podlegają badaniu przy ustalaniu tożsamości sprawy. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw i obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej (sygn. akt II GZ 243/08).

W świetle art. 61 § 3 p.p.s.a. co do zasady nie ma podstaw do orzekania o wstrzymaniu wykonania decyzji, która ze swej istoty nie podlega wykonaniu (sygn. akt II GZ 293/08).

10. 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.

Dopuszczenie w postępowaniu sądowym dowodu z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.), może mieć miejsce w sytuacji, gdy ich brak uniemożliwia w pełni skontrolowanie zgodności z prawem ustalenia stanu faktycznego przez organ, którego orzeczenie zaskarżono, a co za tym idzie, prawidłowości zastosowania normy prawa materialnego. Do przeprowadzenia postępowania dowodowego może dojść wówczas, gdy przeprowadzenie dowodów jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje przy tym nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Ograniczenie zakresu postępowania dowodowego oraz możliwości zgłaszania w tym zakresie wniosków wynika natomiast stąd, iż zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny orzeka na podstawie materiału faktycznego i dowodowego zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym (wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 217/07. Podobne stanowisko zostało przedstawione w wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt II FSK 607/07).

11. Zawieszenie postępowania

W orzecznictwie odnoszono się do przesłanek zawieszenie postępowania, o których mowa w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

W uchwale z dnia 24 listopada 2008 r. sygn. akt II FPS 4/08 NSA stwierdził, że art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie stanowi podstawy do zawieszenia przez wojewódzki sąd administracyjny z urzędu postępowania do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej

sprawie tego samego rodzaju, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do NSA[7]. Zawieszenie postępowania na podstawie ww. przepisu może nastąpić, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależało od wyniku innego postępowania, a w szczególności od rozstrzygnięć przedstawionych składom siedmiu sędziów zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości[8]. W przypadku braku takiej zależności nie ma podstaw do zawieszenia postępowania[9].

Art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zawiera fakultatywną podstawę zawieszenia postępowania, o której decydują względy celowościowe pozostawione do uznania sądu. Sąd zawieszając w sprawie postępowanie powinien mieć na względzie możliwość wystąpienia w przyszłości zarówno przesłanek do wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego zaskarżoną decyzją, jak i przesłanek do wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego na skutek rozstrzygnięcia wydanego w innym toczącym się postępowaniu. Przy czym rozważając kwestie związane z możliwością wznowienia postępowania administracyjnego sąd winien wziąć pod uwagę fakt, iż nie wszystkie przesłanki wymienione w art. 145 k.p.a. stanowią podstawę do uchylenia przez sąd decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. (sygn. akt II GZ 196/08).

W świetle art. 194 § 1 pkt 3 p.p.s.a. zaskarżalne są wyłącznie takie postanowienia, którymi sąd zawiesił postępowanie, natomiast orzeczenia o odmowie zawieszenia postępowania są niezaskarżalne. Na mocy art. 194 § 1 pkt 3 p.p.s.a. zaskarżeniu zażaleniem podlega postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, którego przedmiotem jest zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszonego postępowania Zwrot „zawieszenie postępowania" oznacza, że ustawodawca dopuścił możliwość zaskarżenia w drodze zażalenia postanowienia, którym sąd zawiesza postępowanie. Tego zwrotu nie można utożsamiać z rozstrzygnięciem, które nie doprowadza do zawieszenia postępowania, czyli postanowieniem o odmowie zawieszenia postępowania. Przykładem sytuacji, gdzie tylko jedno z rozstrzygnięć jest zaskarżalne, jest dopuszczenie możliwości zaskarżenia wyłącznie postanowienia o odmowie podjęcia zawieszonego postępowania (sprawa o sygn. akt II GZ 286/08, podobnie w sprawach o sygn. akt II GZ 234/08, II GZ 197 i 198/08 oraz II GZ 193–194/08). Ponadto, zgodnie z art. 163 § 2 zd. 1 i 2 p.p.s.a. stronom doręcza się z urzędu postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym, a postanowienia wraz z uzasadnieniem tylko wówczas, gdy stronie przysługuje środek zaskarżenia. Zgodnie zaś z art. 194 § 1 pkt 3 p.p.s.a. na odmowę zawieszenia postępowania przed sądem administracyjnym nie przysługuje środek zaskarżenia (sprawa o sygn. akt II GZ 260/08).

12. Umorzenie postępowania

W uchwale z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I OPS 6/08 NSA uznał, że art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma zastosowanie także w przypadku, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność organu – w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a tej ustawy – organ wyda

[7] Omówiono w części pierwszej.
[8] Zob. sprawy o sygn. akt: II GSK 270/08 i II GSK 469/07.
[9] Sygn. akt II GZ 124/08.

akt lub dokona czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co do których pozostawał w bezczynności[10].

13. Uzasadnienie wyroku

Zgodnie z art. 166 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego w części dotyczącej zwrotu kosztów postępowania sądowego (art. 209 ustawy) musi zawierać podstawę prawną podjętego w tym zakresie rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, uznając równocześnie, iż bez wypełnienia tych przesłanek postanowienie w tym przedmiocie uchyla się spod kontroli instancyjnej (postanowienie z dnia 21 października 2008 r. sygn. akt I FZ 400/08).

Uznanie przez sąd pierwszej instancji, że stwierdzone uchybienia zaskarżonego aktu wymagają jego uchylenia, „wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia wraz z jej wyjaśnieniem", w rozumieniu art. 141 § 4 p.p.s.a., wymaga określenia nie tylko podstawy uchylenia wynikającej z p.p.s.a. (stosownej jednostki redakcyjnej art. 145), lecz również wskazanie konkretnych norm prawa materialnego lub przepisów postępowania, które przez organ zostały naruszone. Brak tych wskazań, w sytuacji gdy sąd podał jako podstawę rozstrzygnięcia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i c/ p.p.s.a., a nie wyjaśnił, jakie konkretnie przepisy, zarówno postępowania jak i prawa materialnego, naruszył organ, nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia (wyrok z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt I FSK 504/07).

14. Nieważność postępowania

Zgodnie z art. 183 § 1 zd. 2 p.p.s.a., że strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych, co oznacza w szczególności możność powoływania nowej argumentacji na poparcie wskazanych w skardze podstaw. Przepis ten nie daje możliwości rozszerzenia podstaw kasacyjnych po upływie terminu przewidzianego do wniesienia skargi kasacyjnej (wyrok z 13 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 930/07).

Właściwym dokumentem do wykazania należytego umocowania do działania w imieniu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym powinien być, w przypadku stowarzyszenia, aktualny na dzień wniesienia skargi odpis z KRS, w którym powinna być zarejestrowana każda zmiana odnosząca się do działalności stowarzyszenia i organów uprawnionych do jego reprezentacji, co jest zawarte w statucie stowarzyszenia. Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym[11] podmiot zobowiązany do złożenia wniosku o wpis do rejestru, nie może powoływać się wobec osób trzecich działających w dobrej wierze, na dane, które nie zostały wpisane do rejestru, lub zostały z niego wykreślone. Przy ustalaniu reprezentacji należy więc brać pod uwagę dane, które są wpisane na obecną chwilę w KRS, wpis bowiem ma w tym zakresie charakter konstytutywny (por. wyroki: z 27 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1741/07, z dnia 22 kwietnia 2008 r. sygn.

[10] Omówiono w części pierwszej.
[11] Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186.

akt I OSK 1307/07, z dnia 27 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 1367/07, z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1154/07, z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 333/08 oraz postanowienie z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt I OZ 396/08). Skarga wniesiona przez osobę nie mającą stosownego upoważnienia organu uprawnionego do reprezentacji nie może być rozpatrzona merytorycznie (wyrok z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 205/08).

15. Zwrot kosztów postępowania

W uchwale z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt I OPS 4/07 stwierdzono, że przepisy art. 203 i 204 p.p.s.a. nie mają zastosowania, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie. Zdaniem NSA w postępowaniu kasacyjnym orzekanie o zwrocie kosztów między stronami w zależności od wyniku procesu ogranicza się do przypadków wskazanych w art. 203 i 204 p.p.s.a. Rozszerzenie stosowania tych przepisów na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie spowodowałoby pogorszenie sytuacji procesowej skarżącego, bowiem uwzględnienie skargi kasacyjnej na postanowienie kończące postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji nie oznacza wskazania strony przegrywającej. Jeżeli sąd pierwszej instancji, po ponownym rozpoznaniu sprawy, uwzględni skargę, to nie ma przeszkód, aby na podstawie art. 200 p.p.s.a. zasądzić na rzecz skarżącego wszystkie koszty postępowania, ponieważ podlegają one zaliczeniu do poniesionych przez skarżącego kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W świetle unormowań art. 200, 203 i 204 p.p.s.a. zwrot kosztów postępowania przysługuje skarżącemu według kryterium zasadności skargi.

W postanowieniu z dnia 18 lutego 2008 r. sygn. akt II FZ 51/08NSA odniósł się do zagadnienia zwrotu kosztów postępowania w razie częściowego uwzględnienia skargi, o którym mowa w art. 206 p.p.s.a. Zdaniem NSA sformułowania „częściowe uwzględnienie skargi" nie należy wiązać wyłącznie z sentencją wyroku. Takie ujęcie prowadziłoby bowiem do zasądzania nadmiernie wysokich kosztów postępowania w sytuacji, gdy sąd zakwestionował jedynie niewielką część określonego zobowiązania podatkowego, a był zmuszony uchylić decyzję w całości ze względu na jego „niepodzielność". Pod pojęciem częściowego uwzględnienia skargi rozumieć należy zarówno sytuację, w której sąd uchylił część zaskarżonej decyzji, jak i sytuację, w której, z uwagi na niepodzielność decyzji podatkowej, uchylił ją w całości, jednakże z treści uzasadnienia wyroku wynika, że tylko część zarzutów skargi została uwzględniona i że tylko one będą przedmiotem rozważań przy ponownym rozpoznaniu sprawy przed organem drugiej instancji.

W postanowieniu z dnia 12 maja 2008 r. sygn. akt II FZ 134/08 NSA wyraził pogląd, iż nie można utożsamiać wniosku o jakim mowa w art. 210 § 1 p.p.s.a. o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania między stronami, w tym kosztów sądowych, od uprawnienia wynikającego z art. 250 p.p.s.a., do domagania się zwrotu kosztów pomocy prawnej pełnomocnika ustanowionego z urzędu. Zwrot kosztów sądowych o jakich mowa w art. 211 p.p.s.a. i następnych, a składających się na koszty postępowania (art. 205 § 1 p.p.s.a) następuje od jednej ze stron postępowania na zasadach zawartych w przepisach rozdziału 1 i 2 działu V p.p.s.a. Natomiast koszty nieopłaconej pomocy prawnej pełnomocnika ustanowionego z urzędu, o których mowa w art. 250 p.p.s.a., ponosi Skarb Państwa. O ile zatem strona

postępowania traci możliwość skutecznego żądania zwrotu kosztów postępowania wraz z kosztami sądowymi obejmującymi opłaty sądowe oraz zwrot wydatków, jeżeli najpóźniej przed dniem zamknięcia rozprawy nie wystąpi ze stosownym wnioskiem w tym przedmiocie (art. 210 § 1 p.p.s.a.), o tyle pełnomocnik ustanowiony w postępowaniu sądowoadaministracyjnym w ramach prawa pomocy, w przypadku braku w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie postanowienia sądu w przedmiocie zasądzenia na jego rzecz zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, ma prawo domagania się uzupełnienia orzeczenia w tym zakresie na zasadach wynikających z art. 157 § 1 i § 2 w związku z art. 250 p.p.s.a. Przesłanką wydania przez sąd postanowienia w tym przedmiocie jest oświadczenie pełnomocnika we wniosku o zasądzenie zwrotu kosztów pomocy prawnej udzielnej z urzędu, że koszty te nie zostały opłacone w całości ani w części.

16. Koszty sądowe

16.1. Uiszczenie wpisu

Datą uiszczenia wpisu w przypadku przelewu z państwa członkowskiego Unii Europejskiej jest dzień przyjęcia zlecenia przelewu transgranicznego przez instytucję kredytową (bank) działającą na terytorium państwa członkowskiego, w której zlecający ma rachunek, na którym są środki na pokrycie transakcji. Datą tą natomiast nie będzie dzień, w którym bank pośredniczący w transakcji dokonał ostatniej fazy transferu środków z konta zagranicznego na rachunek docelowego odbiorcy w kraju (postanowienie z dnia 3 maja 2008 r. sygn. akt I FSK 100/08).

Strona postępowania sądowoadministracyjnego, składająca wniosek o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi (art. 87 § 1 p.p.s.a.), odrzuconej z powodu jego nieuiszczenia w terminie (art. 220 § 3 p.p.s.a.), nie ma obowiązku złożenia nowej skargi razem ze wspomnianym wnioskiem (postanowienie z dnia 25 stycznia 2008 r. sygn. akt II FZ 646/07).

W sytuacji, gdy zgodnie z umową spółki osobowej działający w jej imieniu wspólnik, wykonujący zawód adwokata, jest uprawniony do samodzielnego, jednoosobowego reprezentowania interesów tejże spółki – w tym w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 28 § 1 p.p.s.a.), to dokonanie przez tego adwokata w imieniu spółki czynności wniesienia skargi rodzi obowiązek uiszczenia opłaty stałej od tej skargi bez wezwania, zgodnie z art. 221 tej ustawy. Zarówno w postanowieniu z dnia 22 sierpnia 2008 r. sygn. akt I FSK 832/08, jak i w postanowieniu o sygn. akt I FSK 833/08 NSA wyraził pogląd, że w przypadku wniesienia do sądu administracyjnego pisma podlegającego opłacie stałej przez adwokata lub radcę prawnego, niezależnie od tego czy występuje on w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze strony, przedstawiciela ustawowego czy też pełnomocnika procesowego, na ww. ciąży obowiązek uiszczenia tejże opłaty bez wezwania, zgodnie z art. 221 p.p.s.a. Konsekwencją braku należytego opłacenia takiego pisma jest pozostawienie go bez rozpoznania albo odrzucenie, w zależności od rodzaju pisma procesowego. Zawarte w art. 221 p.p.s.a. sformułowanie „pisma wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego" nie ogranicza zastosowania tej regulacji jedynie do przypadków, gdy adwokat (radca prawny) występuje jako pełnomocnik strony. Gdyby ustawodawca miał na celu zróżnicowanie

obowiązku obciążającego adwokata (radcę prawnego) na mocy art. 221 p.p.s.a. w zależności od roli procesowej, w jakiej występuje on w postępowaniu sądowoadministracyjnym, sformułowałby treść tego przepisu odmiennie, podkreślając status adwokata (radcy prawnego) jako pełnomocnika procesowego strony. Art. 221 p.p.s.a. wiąże skutki wynikające z nienależytego opłacenia pisma podlegającego opłacie stałej z wniesieniem pisma przez adwokata lub radcę prawnego, co oznacza, iż do zastosowania tego przepisu konieczne jest stwierdzenie, iż dana osoba jest adwokatem lub radcą prawną (niezależnie od roli procesowej przyjętej w danej sprawie) i że osoba ta wniosła pismo, o którym w tym przepisie mowa. Spełnienie obu tych przesłanek powoduje, iż znajduje zastosowanie rygor wynikający z art. 221 p.p.s.a.

16.2. Wpis stały i stosunkowy

W orzecznictwie Izby Gospodarczej NSA przyjęto, że w sprawach, w których dyrektor oddziału regionalnego ARiMR odmówił wnioskodawcom przyznania wszystkich rodzajów płatności mieszczących się w ramach pomocy udzielonej rolnikom ze środków unijnych i krajowych, należy pobierać wpis stały, ponieważ przy wydawaniu takich decyzji uwzględnia się jedynie brak przesłanek niezbędnych do uzyskania pomocy, bez określenia kwoty jej wysokości. W sprawie o sygn. akt II GZ 61/08 stwierdzono m.in., że z treści art. 230 § 1 i § 2 oraz art. 231 p.p.s.a. wynika, iż od skargi pobiera się wpis stosunkowy wtedy, gdy przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne. W innych sprawach pobiera się wpis stały. Podobnie orzeczono w sprawie o sygn. akt II GZ 259/08 i w wielu innych. Z kolei w sprawie o sygn. akt II GSK 637/08 stwierdzono, że skoro organ drugiej instancji uchylił decyzję organu pierwszej instancji przyznającą skarżącej określoną kwotę płatności oraz odmówił przyznania jej dofinansowania, to sprawa na etapie postępowania administracyjnego zakończyła się dla skarżącej odmową przyznania jej jakiejkolwiek kwoty pieniężnej. Ponieważ w sprawach odmowy przyznania jakiegokolwiek świadczenia pieniężnego nie można określić wartości przedmiotu sporu, uzasadniona jest konieczność pobrania wpisu stałego. W sprawie chodzi więc o spór co do zasady, a nie co do kwoty pieniężnej, która nie jest ustalona w jakiejkolwiek wysokości, w związku z tym od skargi należało uiścić wpis stały.

Inaczej przedstawia się sprawa wpisu w sprawach, w których strona wskazuje kwotę nieprzyznanej jej pomocy w pomniejszonej wysokości. W tych sprawach NSA przyjmuje, że od strony należy pobierać wpis stosunkowy, ponieważ wartość przedmiotu sporu jest tu ściśle określona. W sprawie o sygn. akt II GZ 314/08 NSA stwierdził, że w sytuacji gdy znane są podstawy obliczenia należności pieniężnej, której przyznania organ odmawia, skarga podlega wpisowi stosunkowemu, zaś podstawę obliczenia wysokości wpisu sąd pierwszej instancji powinien określić na podstawie jasno wskazanych danych zawartych w decyzji organu administracji publicznej. Konkretna należność pieniężna, której przyznania organ odmawia, pozostaje przedmiotem zaskarżenia i to ona stanowi podstawę obliczenia wpisu od skargi. Podobnie orzeczono w sprawie o sygn. akt II GZ 310/08.

Do niedawna, w sprawach, w których organ drugiej instancji utrzymuje w mocy decyzję organu pierwszej instancji odmawiającą przyznania płatności bezpośrednich i jednocześnie nakładającą sankcję pieniężną określoną kwotowo, NSA uznawał, że należnym wpisem jest wpis stosunkowy z uwagi na treść art. 231 p.p.s.a. (por. sprawę o sygn. akt II GSK 636/08

oraz inne). Rodzaj wpisu zależy bowiem od tego, czy przedmiot zaskarżenia jest wyrażony w formie należności pieniężnej, czy też nie jest możliwe takie określenie jego wartości. Wysokość wpisu stosunkowego jest uzależniona od wartości przedmiotu zaskarżenia podanego w skardze lub ustalonego przez sąd. Obecnie NSA zweryfikował powyższy pogląd i uznaje, że sankcja pieniężna jest konsekwencją i elementem rozstrzygnięcia o odmowie dofinansowania i dlatego takie rozstrzygnięcie może być traktowane tak jak decyzja zawierająca samą odmowę, a w konsekwencji w tego rodzaju sprawach sądy pierwszej instancji powinny pobierać wpis stały.

W uchwale z dnia 28 stycznia 2008 r. sygn. akt I FPS 7/07 stwierdzono, że w świetle przepisów art. 231 w związku z art. 215 i 216 p.p.s.a., wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi tylko ta część należności pieniężnej, która została zakwestionowana w skardze[12]. Podobne stanowisko zajął NSA w postanowieniu składu siedmiu sędziów z dnia 21 stycznia 2008 r. sygn. akt I GSK 2039/06.

17. Prawo pomocy

17.1. Zagadnienia ogólne

Instytucja prawa pomocy ma zapewnić realizację prawa do sądu określonego w art. 45 Konstytucji. Oznacza to, że w każdym uzasadnionym przypadku, kiedy koszty sądowe miałyby stanowić barierę dla sądowego rozpatrzenia sprawy, sąd jest obowiązany do takiego rozstrzygnięcia, które umożliwi stronie wniesienie skargi. Umożliwienie stronie nie mającej środków finansowych korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej unormowane jest również w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.[13]

Wpływ i załatwienie wniosków do wojewódzkich sądów administracyjnych o przyznanie prawa pomocy w 2008 r.

Rodzaj wniosku	Wpływ	Załatwiono	Uwzględniono w całości	Uwzględniono w części	Pozostało
zwolnienie od kosztów sądowych	6 995	6 633	2 503	1 061	290
utanowienie pełnomocnika	1 231	1 159	728	32	51
zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika	3 980	3 965	1 801	1 056	112

[12] Omówiono w części pierwszej.
[13] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

W powyższych danych zawarte są także sprawy po uchyleniu postanowienia przez NSA i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, a także po uchyleniu w trybie art. 195 § 2 p.p.s.a.[14]

17.2. Przesłanki pozytywne i negatywne przyznania prawa pomocy

Powodem odmowy ustanowienia na rzecz skarżącego adwokata nie może być uznanie przez sąd niecelowości wniosku, ponieważ w art. 246 p.p.s.a. przesłanka celowości nie występuje. Zdaniem NSA sąd może w oparciu o przywołane przepisy oceniać jedynie celowość wydatków pełnomocnika, ale nie celowość jego ustanowienia (postanowienie o sygn. akt I FZ 432/08).

W postanowieniu o sygn. akt II GZ 8/08 NSA nie wykluczył możliwości ubiegania się o prawo pomocy przez podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych. Wskazał, że sąd pierwszej instancji powinien rozważyć twierdzenie strony, iż w ustalonym planie finansowym nie posiada ona wystarczających środków na pokrycie nieplanowanych wydatków w postaci opłaty sądowej, ponieważ zgodnie z art. 35 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W postanowieniach z dnia 16 stycznia 2008 r. sygn. akt II FZ 661/07–666/07 NSA stwierdził, że przyznanie prawa pomocy na podstawie ponownego wniosku[15] byłoby możliwe, gdyby zmieniła się sytuacja majątkowa, rodzinna lub finansowa strony i w nowym stanie faktycznym byłyby spełnione przesłanki z art. 246 § 1 p.p.s.a. (także sygn. akt I FZ 43/08)[16]. W orzeczeniach o sygn. akt I FZ 49/08 i I FZ 112/08 dodano, że na wnioskodawcy spoczywa obowiązek przedstawiania wszelkich istotnych okoliczności dotyczących jego sytuacji materialnej, której analiza umożliwia rozpatrzenie wniosku o przyznanie prawa pomocy (także w sprawie o sygn. akt II GZ 6/08 i II GZ 5/08, II GZ 6/08, II GZ 5/08).

W kilku postanowieniach NSA wskazał, że w postępowaniu z wniosku o przyznanie prawa pomocy na wnioskodawcy spoczywa ciężar wykazania przesłanek wynikających z art. 246 p.p.s.a. (sprawy o sygn. akt: I FZ 597/07, I FZ 515/07, I FZ 31/08, I FZ 131/08). Instytucja prawa pomocy przeznaczona jest dla osób, których sytuacja materialna nie pozwala na ponoszenia kosztów postępowania, w celu umożliwienia im dochodzenia swoich praw

[14] Jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, wojewódzki sąd administracyjny, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przesyłając akt Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, uchylić zaskarżone postanowienie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo. Od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych.

[15] Wniosek taki należy traktować jako wniosek o zmianę tego postanowienia na podstawie art. 165 p.p.s.a.

[16] Ponowny wniosek, złożony po uprawomocnieniu się postanowienia odmawiającego zwolnienia od kosztów sądowych, podlega merytorycznemu rozpoznaniu, jednak w przypadku braku zmiany okoliczności powinien być oddalony.

na drodze sądowej (sygn. akt: I FZ 48/08, I FZ 522/07, I FZ 87/08). Ponadto wskazano, że dla sądu nie było wystarczające samo tylko podanie kwot miesięcznych wydatków związanych z utrzymaniem bez poparcia ich stosownymi dokumentami (sygn. akt I FZ 597/07). Poszukiwanie dowodów w celu ustalenia rzeczywistej sytuacji finansowej wnioskodawcy nie jest zadaniem sądu (sygn. akt I FZ 4/08 i sygn. akt GZ 24/08 i II GZ 67/08).

Użycie w art. 246 p.p.s.a. określenia „gdy wykaże" oznacza, iż to na stronie spoczywa ciężar udowodnienia, że jest w sytuacji uprawniającej do skorzystania z prawa pomocy; to strona ma przekonać sąd, że znajduje się w opisanej w przepisach sytuacji uniemożliwiającej jej poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania lub poniesienie pełnych kosztów postępowania. Rozstrzygnięcie sądu w tej kwestii zależy od tego, co zostanie przez stronę wykazane (sygn. akt II GZ 38/08).

W przypadku gdy na podstawie oświadczenia strony nie można ocenić rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego, lub oświadczenie to budzi wątpliwości, strona jest obowiązana złożyć na wezwanie, w zakreślonym terminie, dodatkowe oświadczenie lub przedłożyć dokumenty źródłowe dotyczące jej stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego, zgodnie z art. 255 p.p.s.a. Sąd odmawia przyznania pomocy, jeśli mimo wezwań o uzupełnienie oświadczeń o stanie rodzinnym, majątku i dochodach skarżący nie przedstawili dostatecznych wyjaśnień dotyczących ich sytuacji majątkowej (sygn. akt II GZ 207/07, II GZ 137/08, II GZ 306/08). Np. w sprawie o sygn. akt II GZ 306/08 skarżący wezwany do podania szczegółowych informacji na temat stanu majątkowego oraz przedstawienia stosownych dokumentów, które umożliwiłyby sądowi dokonanie oceny jego sytuacji finansowej ograniczył się do lakonicznej odpowiedzi i powołał się na treść wcześniejszych pism kierowanych do sądu. Natomiast w sprawie o sygn. akt II GZ 207/07 skarżący nie wskazał żadnej kwoty pieniężnej jaką uzyskuje z posiadanego gruntu, a także nie wyjaśnił skąd posiada środki finansowe na opłacenie rachunków za energię elektryczną.

W dokumentach przedkładanych i oświadczeniach przez wnioskodawców często występują sprzeczności uniemożliwiające ocenę rzeczywistej sytuacji majątkowej (np. o sygn. akt II GZ 67/08, I GZ 200/08), np. skarżący twierdzi, że prowadzona działalność nie przynosi żadnych dochodów (czym tłumaczy brak przedłożenia deklaracji podatkowych), to niezrozumiałe dla sądu pozostaje skąd strona czerpie środki na comiesięczne wypłacanie wynagrodzenia swojemu pracownikowi (sygn. akt I GZ 200/08).

Odnosząc się do wskazywanej przez wnioskującego straty w prowadzonej działalności gospodarczej, NSA podkreślił, że strata jest ujemnym wynikiem bilansu przychodu i kosztów, a nie okolicznością tożsamą z brakiem środków finansowych (sygn. akt I FZ 599/07). Strata wykazana w zeznaniu podatkowym sama w sobie nie jest odzwierciedleniem braku możliwości finansowych Spółki jeśli wciąż prowadzi ona działalność gospodarczą, zwiększając do tego, w porównaniu do roku 2005 znacznie swoje obroty (sygn. akt I FZ 87/08).

Z art. 252 p.p.s.a. wynika, że sąd rozpoznający wniosek o przyznanie prawa pomocy bada nie tylko stan majątkowy wnioskodawcy w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale bierze pod uwagę także jego stan rodzinny i w tym zakresie poza ustaleniem obciążeń związanych z utrzymaniem rodziny powinien uwzględnić możliwy wkład członków tej rodziny w koszty utrzymania (sygn. akt I FZ 515/07). W postanowieniu o sygn. akt I FZ 599/07,

zaznaczył, że zgodnie z art. 23 ustawy z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy[17] (dalej: k.r.o.) – małżonkowie są zobowiązani do wzajemnej pomocy niezależnie od rodzaju ustroju majątkowego małżeńskiego.

W postanowieniu o sygn. akt I FZ 210/08 NSA stwierdził, że zgodnie z art. 27 k.r.o. oboje małżonkowie zobowiązani są, każdy według swoich sił oraz możliwości zarobkowych i majątkowych przyczyniać się do zaspokojenia potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli. Obowiązek ten spoczywa także na innych członkach rodziny, albowiem rodzice i dzieci obowiązani są wspierać się wzajemnie (art. 87 k.r.o.). Natomiast w sytuacji wskazania przez skarżącego na istniejący między nim a jego małżonką ustrój rozdzielności majątkowej należy wziąć pod uwagę treść art. 50ą k.r.o. i zobowiązać stronę do złożenia stosownej dokumentacji i uzupełnienia danych w zakresie podziału majątku wspólnego małżonków oraz przedmiotów będących majątkiem osobistym skarżącego. Dopiero bowiem doprecyzowanie informacji w tym zakresie umożliwi uzyskanie pełnego obrazu sytuacji majątkowej skarżącego, który twierdzi, że żadnym majątkiem nie dysponuje (sygn. akt: I FZ 23/08, I FZ 36/08, także w sprawie o sygn. akt I GZ 204/08 i sygn. akt I GZ 204/08 i II GZ 96/08).

Przy ocenie sytuacji materialnej skarżącego należy brać pod uwagę konieczność uiszczenia przez niego wpisu w innych postępowaniach toczących się przed tym sądem (sygn. akt I FZ 101/08 i sygn. akt II GZ 250/08). W sytuacji gdy spośród spraw, w których uchylono zaskarżone postanowienie i przyznano prawo pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, w 47 sprawach dotyczących tej samej spółki NSA stwierdził, że z uwagi na konsekwencje wynikające z faktu, że NSA oddalił już 102 zażalenia tejże spółki w przedmiocie przyznania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, polegające na konieczności uiszczenia kosztów w wyżej wymienionych postępowaniach sądowych w łącznej kwocie prawie 200 000 zł, sytuacja finansowa skarżącej uległa pogorszeniu w stopniu uzasadniającym przyznanie prawa pomocy w żądanym zakresie (sygn. akt I FZ 6/08). Natomiast za bezzasadne i przedwczesne uznał NSA oddalenie wniosku przez sąd pierwszej instancji, które zostało uzasadnione faktem, że z powodu dużej liczby spraw toczących się z udziałem skarżącego nie ma podstaw, aby stanowiło to przeszkodę w uiszczeniu wpisu w wysokości 200 zł (sygn. akt I GZ 241/07 NSA).

Ustanowienie adwokata w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji możliwe jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach, bowiem art. 134 i art. 140 § 1 p.p.s.a. stronie działającej bez adwokata lub radcy prawnego, obecnej przy ogłoszeniu wyroku, przewodniczący udzieli wskazówek co do sposobu i terminów wniesienia środka odwoławczego, a zatem obawa że bez udziału profesjonalnego pełnomocnika nie będzie w stanie prawidłowo bronić swojego interesu w postępowaniu nie jest uzasadniona. Sąd decydując o udzielenie stronie prawa pomocy poprzez przyznanie pełnomocnika procesowego z urzędu, powinien uwzględnić procesową konieczność jego powołania i w tym aspekcie bierze pod uwagę, w szczególności aktualne stadium postępowania, dotychczasowy sposób postępowania strony przed sądem, konieczność posiadania szczególnych uprawnień przy wykonywaniu czynności procesowych – przymus adwokacko-radcowski (sygn. akt I FZ 154/08 i sygn. akt I FZ 240/08).

[17] Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.

Niezachowanie, określonego w art. 252 § 2 p.p.s.a., wymogu złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu jest brakiem formalnym, o jakim mowa w art. 49 § 1 w zw. z art. 257 p.p.s.a., który podlega usunięciu przez wezwanie strony do złożenia wniosku na urzędowym formularzu, bez względu na to czy wniosek złożyła osoba fizyczna czy osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Art. 257 p.p.s.a. składa się z dwóch części, pierwsza dotyczy sytuacji, gdy wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony na urzędowym formularzu, zaś druga część odnosi się do sytuacji, gdy wniosek został wprawdzie złożony na urzędowym formularzu, ale zawiera braki – został nieprawidłowo wypełniony. Obydwie te sytuacje dotyczą braków formalnych złożonego wniosku o przyznanie prawa pomocy, a więc braków formalnych pisma w rozumieniu art. 49 § 1 p.p.s.a. Użyte w drugiej części art. 257 p.p.s.a. wyrazy „w zakreślonym terminie" dotyczą terminu, o jakim mowa w art. 49 § 1 p.p.s.a., co nie oznacza niedopuszczalności wezwania do usunięcia wady formalnej wniosku złożonego z pominięciem urzędowego formularza. Przepisy art. 49 § 1 i art. 257 p.p.s.a. nie wprowadzają różnic między osobami fizycznymi, a osobami prawnymi lub innymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej w zakresie dotyczącym wzywania do uzupełnienia braków formalnych pisma i skutków nieuzupełnienia tych braków, także gdy pismem tym jest wniosek o przyznanie prawa pomocy (uchwała z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OPS 1/08).

Sąd wzywając stronę do złożenia dodatkowych oświadczeń, o których mowa w art. 255 p.p.s.a. ma obowiązek to uzasadnić (sygn. akt II FZ 622/07). Nie można uznać za wystarczające uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia, stwierdzenia sądu opartego na rozumowaniu wynikającym z zasad doświadczenia życiowego, bez uprzedniego zbadania podnoszonych w sprawie okoliczności faktycznych, które mogą mieć znaczenie dla oceny możliwości płatniczych podatnika (sygn. akt I FZ 599/07).

Wniosek o przyznanie prawa pomocy strona może składać w dowolnym czasie w toku trwającego postępowania, bowiem przepisy nie przewidują terminu do wniesienia takiego wniosku. Ewentualne ograniczenia, co do możliwości rozpoznawania wniosku mogą wynikać z okoliczności wskazanych w art. 257 p.p.s.a. Przepis ten nie wskazuje jednak, że wniosek taki podlega odrzuceniu (sygn. akt I FZ 161/08).

Rozstrzyganie o wniosku o przyznanie prawa pomocy w oparciu o art. 247 p.p.s.a. wchodzi w rachubę tylko w toku trwania postępowania w sprawie przed sądem pierwszej instancji – niedopuszczalne jest wydanie postanowienia, na podstawie art. 247 p.p.s.a., już po zakończeniu przez sąd pierwszej instancji postępowania w sprawie orzeczeniem o odrzuceniu skargi jako niedopuszczalnej. Inaczej to sam sąd pierwszej instancji rozstrzygałby też w istocie o zasadności wydanego przez siebie postanowienia o odrzuceniu skargi, a to należy do wyłącznej kompetencji NSA (sygn. akt II GZ 91/08)

Odnosząc się do kwestii niepodpisania przez samą stronę skarżącą formularza o przyznanie prawa pomocy NSA podkreślił, że umieszczenie w treści formularzy PPf i PPPr, stanowiącego załączniki do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r., obowiązku złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, wychodzi poza przedmiot delegacji ustawowej i sąd powinien pominąć ten przepis, w zakresie w jakim przewiduje dla osoby podpisującej się na formularzu odpowiedzialność karną z tytułu art. 233 k.k. Skoro zagrożenie sankcją karną za podpisanie formularza nie istnieje, to brak jest przeszkód aby pełnomocnik strony mógł podpisać ten formularz (sygn. akt I FZ 12/08).

17.3. Podsumowanie

Z analizy orzecznictwa odnoszącego się do praw pomocy wynika, że w przeciwieństwie do lat poprzednich, w roku minionych wyeliminowano szereg rozbieżności i wyjaśniono wiele przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne. Wynika to z działań Biura Orzecznictwa NSA, które dokonało analizy stosowania praw pomocy przez sądy administracyjne wskazując jednocześnie na nieprawidłowości sądów. Niewątpliwy wpływ na eliminację rozbieżności ma także kontrola instancyjna NSA.

18. Związanie składów orzekających stanowiskiem zajętym w uchwale składu siedmiu sędziów

W uchwale z dnia 30 czerwca 2008 r. sygn. akt I FPS 1/08 stwierdzono, że NSA przy rozpatrywaniu ponownej skargi kasacyjnej obowiązany jest – w związku z art. 269 § 1 p.p.s.a. – odstąpić od zastosowania art. 190 tej ustawy, z uwagi na podjęcie uchwały przez NSA w składzie siedmiu sędziów, zawierającej stanowisko dotyczące wykładni prawa, odmienne od wyrażonego w poprzednim wyroku NSA, do którego to stanowiska zastosował się wojewódzki sąd administracyjny[18].

19. Wznowienie postępowania

Postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego nie jest postępowaniem konkurencyjnym w stosunku do postępowania wywołanego skargą kasacyjną od nieprawomocnego orzeczenia sądu pierwszej instancji kończącego postępowanie. Dopuszczalność wykorzystania jednego z powyższych trybów postępowania zależy bowiem od etapu procesu sądowoadministracyjnego rozgraniczonego momentem nastania prawomocności orzeczenia (art. 168 i art. 270 p.p.s.a.). Wystąpienie zatem ze skargą o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem, opartą na art. 272 § 1 i § 2 p.p.s.a., to jest w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego wydano orzeczenie, jest dopuszczalne, jeśli wyrok TK zapadł po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie sądowoadministracyjne. Przed tym momentem, stronie przysługuje zwykły środek zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna od orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie (sygn. akt II FZ 329/08).

20. Podsumowanie

Przedstawione w tej części orzecznictwo odnoszące się do przepisów procesowych w postępowaniu administracyjnym wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w istotnych sprawach, m.in. kognicji sądów administracyjnych, podstaw skargi kasacyjnej, a także zagadnień odnoszących się do kosztów sądowych. Wskazać należy także na

[18] Omówiono w części pierwszej.

uporządkowanie orzecznictwa w zakresie prawa pomocy. Istotną rolę w zakresie kształtowania linii orzeczniczej odgrywa orzecznictwo NSA, w szczególności działalność uchwałodawcza, w minionym roku bowiem połowa z podjętych uchwał odnosiła się do zagadnień prawa procesowego. Część przepisów procesowych została skontrolowana przez Trybunał Konstytucyjny. W roku minionym TK wydał jeden wyrok i postanowienie umarzające postępowanie, o których to orzeczeniach wspomniano w niniejszym opracowaniu. Natomiast w grudniu 2007 r. Prezydent RP złożył do Sejmu projekt ustawy zmieniającej ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[19], ale do chwili obecnej projekty te nie trafiły jeszcze do laski marszałkowskiej.

[19] Pisano o tym w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku*.

V. Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w 2008 r.

1. Uwagi wstępne

Z rocznych informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sprawozdań izb NSA za rok 2008 wynika, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pierwszej instancji, podobnie jak w latach poprzednich, zagadnienia prawa wspólnotowego pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw z zakresu prawa celnego[1], podatków pośrednich, w szczególności podatku od towarów i usług[2], prawa rolnego[3] (w tym renty strukturalne i dopłaty bezpośrednie do gruntów rolnych z budżetu

[1] Zob. np. wyroki: z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt I GSK 93/08, z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I GSK 964/07, z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt I GSK 1084/07, z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt I GSK 1038/07 oraz wyroki WSA: z 27 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 50/08, z 2 października 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 262/08, z 12 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 224/08, z 10 września 2008 r. sygn. akt III SA/Gd 154/08, z 20 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Gd 180/08 (nieprawomocny), z 19 sierpnia 2008 r. sygn. I SA/Go 316/08, z 26 sierpnia 2008 r. sygn. akt I SA/Go 317/08, z 30 września 2008 r. sygn. akt I SA/Go 125/08, z 31 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 449/07, z 8 października 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 150/08, z 4 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 52/08, z 7 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 106/08, z 3 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 183/08 (nieprawomocne), z dnia 24 września 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 379/08, z 8 października 2008 r. sygn. akt III SA/Po 283/08, z 15 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 813/07, z 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 794/07, z 23 października 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 537/08, z 6 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 655–656/07 (nieprawomocne), z 19 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 799/07, z 20 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 723/07 (nieprawomocny), z 14 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 509/08, z 8 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 358/07 (nieprawomocny), z 8 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 379/07, z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 129/08.

[2] Zob. np. wyroki: z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie I SA/Rz 825/07, z dnia 14 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 1007/07, z dnia 30 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 250/08, z dnia 6 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 206/08, z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Ke 110/08, z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 147/08, z dnia 23 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 237/08, z dnia 29 sierpnia 2008 r. sygn. akt III SA/Gl 105/08, z dnia 27 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 944/08.

[3] Zob. np. wyroki NSA: z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt II GSK 184/08, z dnia 9 września 2008 r. sygn. akt II GSK 323/08, z dnia 19 października 2008 r. sygn. akt II GSK 365/08, z dnia 17 października 2008 r. sygn. akt II GSK 390/08; z dnia 5 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 438/08; z dnia 25 listopada 2008 r.: II GSK 517/08 sygn. akt II GSK 528/08, z dnia 3 grudnia 2008 r. sygn. akt II GSK 466/08, z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. II GSK 585/08 sygn. II GSK 598/08 oraz wyroki WSA: z 29 października 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 333/08, z 19 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 398/08, z 19 sierpnia 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 880/07, z 2 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Go 33/08, z 24 września 2008 r. sygn. akt II SA/Go 437/08, z 9 października 2008 r. sygn. akt II SA/Ke 467/08, z 30 października 2008 r. sygn. akt II SA/Ke 406/08, z 30 lipca 2008 r. sygn. akt III SA/Kr 957/07, z 30 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 166/08 (nieprawomocny), z 13 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 434/08 (nieprawomocny), z 6 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Po 837/07, z 21 października 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 577/08, z 20 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 566/08 (nieprawomocny); wyrok WSA w Szczecinie z 9 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 749/07; wyroki WSA we Wrocławiu: z 30 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 247/08, z 12 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 74/08 (nieprawomocny).

Unii Europejskiej), prawa własności przemysłowej[4], w sprawach z zakresu zabezpieczeń społecznych[5], transportu drogowego[6] oraz w sprawach weterynaryjnych[7].

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[8]. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw wspólnotowych. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dalej ETS i Sądu Pierwszej Instancji, dalej SPI było również powoływane przez 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[9].

W wielu sprawach sądy administracyjne, podejmując rozstrzygnięcia wyłącznie na podstawie prawa polskiego, pomocniczo przytaczały treść przepisów prawa wspólnotowego, bez dokonywania ich szczegółowej analizy[10].

2. Dopuszczalność zastosowania prawa wspólnotowego

W minionym roku kontynuowano linię orzeczniczą odnośnie do obowiązku stosowania prawa wspólnotowego przez organy i sądy krajowe po 1 maja 2004 r., a zatem do decyzji administracyjnych wydanych przed akcesją do UE prawo wspólnotowe nie znajdowało zastosowania wprost[11], jednakże w wielu przypadkach dokonywano interpretacji prawa krajowego w harmonii z prawem wspólnotowym[12].

Nadal w wielu sprawach dotyczących weryfikacji świadectw (dowodów) pochodzenia towarów lub uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe, rozpatrywanych przez sądy

[4] Zob. wyroki: z 21 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 309/07, z 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GSK 430/07.

[5] Zob. np. wyrok z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GSK 31/08; wyrok z 16 września 2008 r. sygn. akt II SA/Go 358/08; postanowienie z 4 marca 2008 r. sygn. akt I OW 125/07; wyrok z 10 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Rz 699/07.

[6] Zob. np. wyrok z dnia 9 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Rz 921/07; wyrok z 6 maja 2008 r. sygn. akt II GSK 60/08; wyrok z 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt. II GSK 31/08; wyrok z dnia 7 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 452/08.

[7] Zob. np. wyroki: z 12 marca 2008 r. sygn. akt II SA/Ol 737/07, z 30 października 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 470/08, z 15 października 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 434/08.

[8] Zob. np. wyrok z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt I FSK 301/07, wyroki: z 4 czerwca 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 233/08, z 28 kwietnia 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 126/08 (nieprawomocny), z 17 marca 2008 r. sygn. aktVI SA-Wa 1332-07.

[9] Zob. np. wyroki: z dnia 30 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 250/08, z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 147/08, z dnia 23 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 237/08, z dnia 2 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 619/08, z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Ke 110/08, z 29 października 2008 r. sygn. akt: III SA/Po 317/08, III SA/Po 318/08.

[10] Zob. np. uchwałę z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GPS 1/08.

[11] Zob. np. wyrok: z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt I FSK 301/07, z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Go 105/08 z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt I FSK 301/07.

[12] Zob. np. wyroki: z 25 września 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 1510/08 (nieprawomocny), z 21 sierpnia 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 1098/08.

pierwszej instancji i w kontroli instancyjnej NSA, znajdowały zastosowanie przepisy Układu Europejskiego[13], w szczególności Protokół nr 4 oraz protokół nr 6[14].

3. Zagadnienie stosowania niepublikowanych aktów prawnych (rozporządzeń) Unii Europejskiej po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich

W minionym roku w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych 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, dotyczące głównie aktów wspólnotowego prawa celnego, wystąpiło już w latach poprzednich[15].

W omawianej kwestii rozstrzygające i wiążące sądy krajowe (w tym sądy administracyjne) stanowisko wyraził ETS w wyroku z 10 grudnia 2007 r. w sprawie C–161/06 Skoma-Lux przeciwko Celní ředitelství Olomouc[16], w którym stwierdził, że w świetle art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (…) Rzeczypospolitej Polskiej (…) do UE[17] ostateczne decyzje administracyjne lub orzeczenia sądów wydane na podstawie niepublikowanych przepisów przed wyrokiem ETS nie muszą być wzruszane, chyba że na podstawie tych niepublikowanych przepisów wspólnotowych decyzje władcze mają charakter represyjny naruszajacy prawa podstawowe. Stwierdzenie tych okoliczności należy do właściwych władz krajowych.

W wyroku z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I GSK 964/07, w oparciu o powołany wyrok ETS, NSA stwierdził, że prawidłowa wykładnia art. 2 i art. 58 Aktu akcesyjnego

[13] Ustanawiającego 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.

[14] Zob. np. wyroki: z 11 kwietnia 2008 r. sygn. akt I GSK 533/07, z 8 maja 2008 r. sygn. akt I GSK 626/07, z 25 czerwca 2008 r. sygn. akt I GSK 1007/07, z 22 lipca 2008 r. sygn. akt I GSK 788/07, z 9 września 2008 r. sygn. akt I GSK 933/07, z 9 października 2008 r. sygn. I GSK 1083/07, z 6 listopada 2008 r. sygn. akt I GSK 1126/07; wyroki: z 28 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Go 860/07, z 14 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Ke 596/07, z 26 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 533/07, z 30 lipca 2008 r. sygn. akt III SA/Kr 957/07, z 25 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Kr 388/08 (nieprawomocny), z 22 października 2008 r. sygn. akt III SA/Po 314/08; z 15 października 2008 r., III SA/Po 301/08, III SA/Po 302/08 (nieprawomocne), z 21 października 2008 r.: sygn. III SA/Po 300/08 sygn. akt III SA/Po 303/08 sygn. akt III SA/Po 304/08 (nieprawomocne).

[15] Zob. np. wyroki z 20 lipca 2005 r. sygn. akt I SA/Bd 275/05 (publ. Lex nr 173889), z 24 maja 2006 r. – sygn. akt III SA/Gd 45/06 (niepubl.), z 26 kwietnia 2007 r. sygn. akt III SA/Łd 565/06 (uchylone wyrokiem NSA z dnia 19 września 2008 r. sygn. I GSK 1040/07); zob. też: Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 r., NSA, Warszawa 2006, s. 187–188 oraz Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r., NSA, Warszawa 2008, s. 250–251.

[16] Zob. orz. 2007, s. I–10841.

[17] Akt dotyczący 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 podstawę Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r., polska wersja językowa – Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, dalej Akt akcesyjny.

oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej[18], w związku z art. 254 ust. 2 zdanie 1 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej[19], dalej TWE, nie pozwala na przyjęcie, że rozporządzenie Komisji (WE) nr 1972/2003 z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie środków przejściowych przyjętych w odniesieniu do handlu produktami rolnymi ze względu na przystąpienie … Polski …[20] mogło znaleźć zastosowanie do zgłoszenia celnego dokonanego dnia 25 czerwca 2004 r. w sytuacji, gdy rozporządzenie to nie było opublikowane w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE. Zdaniem NSA przesłanką możliwości powoływania się wobec jednostek na prawo wspólnotowe jest jego prawidłowa publikacja w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE, zaś elektroniczne wersje tłumaczeń nie gwarantują w dostatecznym stopniu pewności prawa i równości obywateli Unii. W świetle powołanych przepisów prawa wspólnotowego nie jest uprawniony pogląd, że obywatele Polski, aby zapoznać się z obowiązującym ich prawem Unii, muszą korzystać z nieoficjalnych tłumaczeń dostępnych w internecie oraz że jako profesjonaliści powinni to czynić[21].

Wojewódzkie sądy administracyjne, odwołując się wprost do orzecznictwa NSA, jak i wyroku ETS oraz do art. 2 i 58 Aktu akcesyjnego w związku z art. 254 ust. 2 TWE, stwierdzały naruszenie prawa wspólnotowego przez organy celne i uchylały zaskarżone decyzje organów celnych w sprawach dotyczących: wartości celnej towaru[22], weryfikacji zgłoszenia celnego[23], retrospektywnego zaksięgowania należności wynikającej z długu celnego[24] czy odmowy zmiany zgłoszenia celnego[25].

Z kolei w wyrokach: z dnia 2 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Go 795/08 oraz z dnia 23 grudnia 2008 r. sygn. I SA/Go 912/08[26] odwołując się do powołanego wyżej wyroku ETS (do pkt 73), rozpatrując sprawy, po uchylonym przez NSA wyroku, wskazywały, iż przepisy zmienionego decyzjami Komisji Mieszanej WE/EFTA nr 1/2000 z 20 grudnia 2000 r. oraz 1/2001 z dnia 7 czerwca 2001 r., a niewprowadzonego do polskiego porządku prawnego Załącznika I do Konwencji z dnia 20 maja 1987 r. o wspólnej procedurze tranzytowej[27], nie mogły być zastosowane jako podstawa prawna decyzji podjętych w sprawie[28], ponieważ

[18] Dz. Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r.; polska wersja językowa – Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 86.

[19] Wersja skonsolidowana w j. polskim – Dz. Urz. UE C 321 E z 29 grudnia 2006 r., s. 37 – dalej TWE.

[20] Dz. Urz. UE L 293 z dnia 11 listopada 2003 r., s. 3–6; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 40, s. 474–477.

[21] Podobne stanowisko oparte w dużej mierze o przedmiotowy wyrok ETS, NSA reprezentował w wyrokach: z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt II GSK 31/08, z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt I GSK 1084/07, z dnia 19 września 2008 r. sygn.akt I GSK 1038/07, z dnia 7 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 452/08.

[22] Zob. wyroki: z 19 sierpnia 2008 r. sygn. I SA/Go 316/08, z 26 sierpnia 2008 r. sygn. akt I SA/Go 317/08, z 30 września 2008 r. sygn. akt I SA/Go 125/08.

[23] Zob. wyrok z 8 października 2008 r. sygn. akt III SA/Po 282/08

[24] Zob. np. wyroki: z 8 października 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 150/08, z 4 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 52/08, z 7 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 106/08.

[25] Zob. np. wyrok z dnia 3 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 330/08 (nieprawomocny).

[26] Wyroki nieprawomocne.

[27] Dz. U. z 1998 r. Nr 46 poz. 290.

[28] Wyrok z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie sygn. akt I SA/Go 560/06 został uchylony wyrokiem NSA z 22 lipca 2008 r. sygn. I GSK 1084/07.

w dacie wydania decyzji ww. akty prawne nie były ogłoszone w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE. Przedmiotem decyzji organów celnych były należności celne, a więc były to decyzje o charakterze daniowym, które w świetle tez wyroku ETS w sprawie C-161/06 nie mogą być traktowane inaczej, jak odnoszące się do „praw podstawowych".

W wyroku z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 1630/08[29] powołano się na wyrok ETS w sprawie *Skoma-Lux* jako na argument przesądzający o stwierdzeniu naruszenia przez organy przepisów wspólnotowych w sprawie z zakresu transportu drogowego. W konsekwencji uchylono zaskarżoną decyzję w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za nieposiadanie tachografu. Natomiast w wyroku z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 1630/08[30] ustalono, że stan prawny, jaki obowiązywał w dacie zatrzymania pojazdu skarżącego do kontroli i jaki wynikał z polskiej wersji rozporządzenia wspólnotowego zamieszczonej w Dzienniku Urzędowym UE nie dawał podstawy do nałożenia na niego kary pieniężnej za brak tachografu w pojeździe, którym wykonywany był przewóz. Organ administracji, związany rozporządzeniami w treści wynikającej z polskiej wersji zamieszczonej w Dzienniku Urzędowym UE, nie mógł skutecznie postawić skarżącemu zarzutu naruszenia art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3821/85 z dnia 21 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących, stosowanych w transporcie drogowym[31], skoro skarżący na mocy tego przepisu w związku z art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego[32] był zwolniony z obowiązku wyposażenia pojazdu w tachograf.

4. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

4.1. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych

W minionym roku sądy także skorzystały z możliwości wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 234 TWE. Pytania odnosiły się do zagadnień prawa podatkowego oraz prawa energetycznego. Dwa pytania prejudycjalne złożył NSA, a jedno WSA w Poznaniu.

4.1.1. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie II FSK 591/07* (sygn. sprawy przed ETS C-441/08 *Elektrownia Pątnów*)[33]. Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była kwestia opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych czynności konwersji na udziały pożyczek udzielonych przez spółkę-matkę spółce-córce. Zdaniem podatnika, opodatkowanie konwersji na udziały pożyczek, które już uprzednio podlegały opodatkowaniu w momencie ich udzielenia, było niedopuszczalne w świetle art. 5 ust. 3 tiret drugie dyrektywy

[29] Wyrok nieprawomocny.

[30] Wyrok nieprawomocny.

[31] Dz. Urz. WE L 370 z 31 grudnia1985 r., s.8–21; Dz. Urz.UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 7, t. 1, s. 227.

[32] Dz. Urz. WE L 370 z – 31 grudnia 1985 r., s. 1; Dz. Urz.UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 5, t. 1, s. 319.

[33] Postanowienie z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. aky II FSK 591/07.

69/335/EWG[34]. W tej sprawie istotne jest, że pierwsza z czynności (tj. udzielenie pożyczki) została dokonana przed akcesją Polski do UE. Wątpliwości NSA dotyczyły kwestii, czy zakaz określony w art. 5 ust. 3 tiret drugie dyrektywy 69/335/EWG ma zastosowanie do sytuacji udzielenia pożyczki spółce kapitałowej przez wspólnika (akcjonariusza) przed dniem 1 maja 2004 r. Zdaniem sądu nie jest jasne, czy takie pożyczki udzielone i opodatkowane przed dniem akcesji, można uznać za takie, które „zostały już opodatkowane podatkiem kapitałowym na podstawie innego przepisu Dyrektywy", o czym traktuje wyrok ETS z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie C-280/91 Viessmann[35]. NSA podkreślił, że dla prawidłowego rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym konieczne jest przesądzenie, czy z art. 5 ust. 3 tiret drugie oraz art. 10 dyrektywy 69/335/EWG wynika obowiązek uwzględnienia przy wymiarze podatku kapitałowego, pobieranego na zasadach określonych w dyrektywie 69/335/EWG, także skutków zdarzeń, które miały miejsce przed akcesją Polski do UE[36].

4.1.2. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie II GSK 331/08*[37] (sygn. akt przed ETS C-522/08 *Telekomunikacja Polska*). Podstawowa wątpliwość NSA w niniejszej sprawie dotyczyła oceny dopuszczalności, w świetle prawa wspólnotowego, wprowadzenia w ustawodawstwie polskim zakazu określonego w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[38] (dalej p.t.). Zdaniem NSA taka ocena powinna być dokonana z uwzględnieniem specyfiki rynku usług telekomunikacyjnych. Podstawowym mechanizmem organizującym rynki telekomunikacyjne powinna być konkurencja. W tym celu dyrektywy wchodzące w skład pakietu telekomunikacyjnego z 2002 r. zakładają powołanie w poszczególnych państwach organów regulacyjnych i wyposażają je w uprawnienia mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych. Z niewielkimi wyjątkami środki *ex ante* mogą być stosowane tylko w stosunku do przedsiębiorców o znaczącej pozycji rynkowej. Tymczasem art. 57 ust. 1 pkt 1 p.t.[39] istotnie rozszerza mechanizmy interwencyjne w sektorze telekomunikacji, wykraczając poza środki przewidziane w prawie wspólnotowym. NSA ma wątpliwości, czy – zapewniając wyższy poziom ochrony niż przewidziany w dyrektywie – przepis ten nie utrudnia jednocześnie realizacji innych celów dyrektyw telekomunikacyj-

[34] Dyrektywa Rady 69/335/EWG z dnia 17 lipca 1969 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz. Urz. UE L 249 z dnia 3 października 1969 r., s. 25; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 9, t. 1, s. 11–15).

[35] Zob.orz. 1993, s. I–971.

[36] „Czy w świetle prawa wspólnotowego (w szczególności przepisów dyrektywy Nr 69/335/EWG), nakładając podatek kapitałowy na operację podwyższenia kapitału, organy podatkowe zobowiązane są uwzględnić operacje, dotyczące tego samego składnika kapitału, które podlegały opodatkowaniu podatkiem kapitałowym przed dniem akcesji Polski do Unii Europejskiej? W szczególności, czy mechanizm przewidziany w art. 5 ust. 3 tiret drugie dyrektywy 69/335/EWG ma zastosowanie do sytuacji, gdy konwersja pożyczek udzielonych spółce kapitałowej, o których mowa w art. 4 ust. 2 lit. c/ dyrektywy ma miejsce po akcesji, a pożyczki te były już uprzednio, na podstawie ustawodawstwa krajowego obowiązującego do dnia akcesji, opodatkowane na zasadach określonych w polskiej ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych?".

[37] Postanowienie z dnia 17 września 2008 r. sygn. akt II GSK 331/08.

[38] Dz. U. z 2004 r. Nr 171 poz. 1800 ze zm.

[39] Wprowadzający ogólny zakaz uzależnienia korzystania z usługi telekomunikacyjnej od zawarcia umowy o świadczenie innych usług.

nych, w szczególności wskazanego wyżej dążenia do tworzenia rynku usług telekomunikacyjnych, funkcjonującego w oparciu o zasady wolnej konkurencji. Ponadto wątpliwości NSA dotyczą zakresu harmonizacji wprowadzonego przez dyrektywy wchodzące w skład pakietu telekomunikacyjnego. NSA podkreślił, że postanowienia dyrektyw telekomunikacyjnych pozostawiają państwom członkowskim swobodę wyboru organu (organów), który pełnić będzie funkcję krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu art. 2 pkt g/ dyrektywy 2002/21/WE. Zgodnie z polską ustawą p.t. organem tym jest Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE). Dyrektywy określają zakres działań organu regulacyjnego oraz środki, jakie może on podejmować (zob. w szczególności: art. 3, 7, 8, 14–16 oraz art. 19 dyrektywy 2002/21/WE, a także art. 5 i 8 dyrektywy 2002/19/WE oraz art. 16–17 dyrektywy 2002/22/WE). Zdaniem NSA, budzi wątpliwości, czy kontrola przestrzegania zakazu określonego w art. 57 ust. 1 pkt 1 p.t. mieści się w zakresie kompetencji krajowego organu regulacyjnego, ze względu na brak wyraźnego określenia takich uprawnień w przepisach wspólnotowych[40].

4.1.3. *Pytanie prejudycjalne WSA w Poznaniu w sprawie I SA/Po 1756/07* (sygn. sprawy przed ETS C-314/08 *Filipiak*). Skierowane przez WSA w Poznaniu pytania prejudycjalne[41] dotyczą tego, czy w świetle prawa wspólnotowego, a w szczególności wspólnotowej zasady swobody przedsiębiorczości (art. 43 TWE), dopuszczalne jest przewidziane w prawie krajowym ograniczenia wskazanego uprawnienia przysługującego podatnikowi wyłącznie do kwot składek na ubezpieczenie społeczne opłaconych do zakładu opieki społecznej mającego siedzibę w Polsce, z wyłączeniem składek odprowadzanych na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w innym państwie członkowskim z tytułu prowadzonej tam działalności gospodarczej. Ponadto sąd podkreślił, że składki, jakie opłaca podatnik na podstawie przepisów prawa holenderskiego, są tożsame, co do charakteru i celu, ze składkami płaconymi przez podatników polskich na podstawie prawa polskiego, a w konsekwencji rozwiązanie przewidziane w polskiej ustawie może zostać uznane za naruszenie zasady równego traktowania, wyrażonej w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71/EWG. Poza tym wskazano na wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego do odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucję, który zarazem jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Zdaniem sądu przesądzenie tej kwestii ma istotny wpływ na zapewnienie skuteczności i pierwszeństwa przepisów prawa wspólnotowego (w szczególności art. 10 oraz art. 43 ust. 1 i 2 TWE) w rozpatrywanej sprawie[42].

[40] 1. Czy prawo wspólnotowe zezwala Państwom Członkowskim na wprowadzenie zakazu adresowanego do wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi telekomunikacyjne, uzależnianie zawarcia umowy o świadczenie usług od zakupu innej usługi (sprzedaż łączona), w szczególności, czy tego rodzaju środek nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów dyrektyw pakietu telekomunikacyjnego (dyrektywa nr 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń; dyrektywa nr 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej; dyrektywa nr 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej oraz dyrektywa nr 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników)?

[41] Postanowienie z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1756/07.

[42] a) czy unormowania wynikające z art. 43 ust. 1 i 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one polskim przepisom krajowym przyjętym

4.2. Orzeczenia prejudycjalne ETS w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

W 2008 r. zapadły trzy orzeczenia, w których ETS udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów administracyjnych skierowanych w latach poprzednich[43].

4.2.1. Wyrok ETS z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-25/07 *Sosnowska*. W wyroku zainicjowanym pytaniem prejudycjalnym WSA we Wrocławiu[44] ETS uznał, że rozwiązanie przewidziane w polskiej ustawie o podatku od towarów i usług jest sprzeczne z prawem wspólnotowym. Zdaniem Trybunału jest ono niedopuszczalne zarówno w świetle art. 18 ust. 4 Szóstej dyrektywy VAT jak i narusza zasadę proporcjonalności. Ponadto ETS uznał, że badane przepisy prawa polskiego nie stanowią „środków specjalnych" w rozumieniu art. 27 Szóstej dyrektywy VAT. Zakwestionowane przepisy krajowe pozwalały organowi podatkowemu na wydłużenie – w celu umożliwienia kontroli niezbędnych dla zapobiegania unikaniu opodatkowania i oszustwom podatkowym – z 60 do 180 dni, licząc od dnia złożenia przez podatnika deklaracji na podatek od towarów i usług, terminu dokonania zwrotu nadwyżki podatku od towarów i usług danej kategorii podatników, chyba że złożyli oni kaucję w kwocie 250 000 zł.

4.2.2. *Wyrok ETS z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-426/07 Krawczyński*. Wyrok został zainicjowany pytaniem prejudycjalnym WSA w Białymstoku[45], wyrażającym wątpliwości co do dopuszczalności opodatkowania podatkiem akcyzowym sprzedaży samochodu używanego, przed jego pierwszą rejestracją na terytorium kraju.

Trybunał w pierwszej kolejności stwierdził, że podatek akcyzowy będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym odróżnia się od podatku od towarów i usług w taki sposób, że nie można go zakwalifikować jako podatku mającego charakter podatku obro-

---

w art. 26 ust. 1 pkt 2/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. w Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.) ograniczającym prawo do obniżenia podstawy opodatkowania w podatku dochodowym wyłącznie o kwotę składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne zapłaconą na podstawie przepisów prawa krajowego oraz w art. 27b ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych ograniczającym prawo do obniżenia podatku dochodowego o kwotę składki na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne, zapłaconej wyłącznie na podstawie przepisów prawa krajowego w sytuacji, gdy obywatel polski podlegający nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Polsce od dochodów opodatkowanych w Polsce – odprowadza także składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w innym państwie członkowskim z tytułu prowadzonej tam działalności gospodarczej, a składki te nie zostały odliczone w tym innym państwie członkowskim Unii Europejskiej od dochodu i od podatku? b) Czy zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego unormowania wynikające z art. 43 ust. 1 i 2 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską należy interpretować w ten sposób, iż wyprzedzają one przepisy krajowe przyjęte w art. 91 ust. 2 i 3 i art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.) w zakresie jakim na ich podstawie nastąpiło odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego?

[43] Pytania prejudycjalne zostały szczegółowo omówione w Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2007 r. (s. 251–254); pełne teksty orzeczeń ETS dostępne na stronie internetowej Trybunału pod adresem: http://www.curia.eu.

[44] Postanowienie z 22 grudnia 2006 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Wr 1238/06.

[45] Postanowienie z dnia 27 czerwca 2007 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Bk 121/07.

towego w rozumieniu art. 33 ust. 1 Szóstej dyrektywy VAT, a więc jego stosowanie nie jest objęte zakazem określonym w art. 33 ust. 1 Szóstej dyrektywy VAT. W dalszej kolejności ETS wskazał, że art. 90 TWE – co do zasady – nie stoi na przeszkodzie opodatkowaniu podatkiem akcyzowym sprzedaży samochodów używanych, pod warunkiem, że spełnione zostaną kryteria określone w sprawie *Brzeziński*. Dodatkowo ETS nie uwzględnił wniosku Rządu Polskiego o ograniczenie skutków orzeczenia prejudycjalnego w czasie.

4.2.3. *Wyrok ETS z dnia w sprawie 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-414/07 Magoora*. W niniejszej sprawie ETS udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez WSA w Krakowie[46]. W pierwszej kolejności ETS podkreślił, że że art. 17 ust. 6 Szóstej dyrektywy VAT uprawnia państwa członkowskie do utrzymania w mocy przepisów dotyczących wyłączenia prawa do odliczenia podatku VAT, obowiązujących do chwili wejścia w życie Szóstej dyrektywy VAT. Interpretacja przepisów krajowych w celu określenia ich treści w dniu wejścia w życie Szóstej dyrektywy VAT, oraz ustalenie, czy przepisy te spowodowały rozszerzenie zakresu obowiązujących wyłączeń po wejściu w życie Szóstej dyrektywy VAT, należy do sądu krajowego. Trybunał podkreślił, że każda zmiana prawa krajowego powodująca rozszerzenie zakresu istniejących wyłączeń prawa podatnika do odliczenia podatku naliczonego pozostaje w sprzeczności z prawem wspólnotowym. W szczególnej sytuacji zmiany stanu prawnego w dniu uzyskania członkostwa w UE, samo uchylenie dotychczas obowiązującej ustawy o podatku od towarów i usług i zastąpienie jej nową ustawą obowiązującą od tego dnia nie oznacza również naruszenia art. 17 ust. 6 akapit drugi Szóstej dyrektywy VAT. Inaczej będzie, jeśli nowe przepisy rozszerzają zakres wcześniej obowiązujących w prawie krajowym wyłączeń. Ocena w tej kwestii należy do sądów polskich. W przedmiocie drugiego ze skierowanych przez WSA w Krakowie pytań, ETS orzekł, że wprowadzone nowelą z 2005 r. rozszerzenie zakresu zastosowania poprzednio obowiązujących ograniczeń prawa podatnika do odliczenia podatku naliczonego, jest sprzeczne z prawem wspólnotowym.

4.3. Wykonanie orzeczeń ETS

Sądy administracyjne stosowały się do wytycznych Trybunału zawartych w wyrokach zainicjowanych pytaniami prejudycjalnymi, zarówno w sprawach będących podstawą skierowania pytania do ETS, jak też w innych, analogicznych sprawach. Rozpoznając skargi na decyzje organów podatkowych odmawiające stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym, z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu. sądy administracyjne powołując się na stanowisko ETS wyrażone w wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r., w sprawie C–313/05 *Brzeziński*[47]. uchylały decyzje organów. Podobna sytuacja miała miejsce po otrzymaniu odpowiedzi ETS na pytania skierowane w sprawie *Krawczyński*[48], *Sosnowska*[49] oraz C-134/07 *Kawala*[50].

[46] Postanowienie z dnia 17 maja 2007 r. sygn. akt I SA/Kr 603/06.

[47] Zob. np. wyroki z 10 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 588/07, z 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 103/08 i 104/08, z 25 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 138/08.

[48] Zob. np. wyrok z dnia 26 września 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 315/08.

[49] Zob. np. wyroki: z 2 października 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 187/08 i z dnia 14 października 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 271/08.

[50] Zob. np. wyrok z dnia 6 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Ol 769/08.

Należy zaznaczyć, że prawidłowe odczytanie wytycznych ETS nie zawsze było zadaniem łatwym. W tym zakresie można powołać rozbieżność, jaka wystąpiła w WSA w Gdańsku w związku z interpretacją orzeczenia ETS w sprawie *Brzeziński*. Część składów orzekających uznała za prawidłowy pogląd organów podatkowych, że podstawą do odliczenia wysokości podatku akcyzowego w odniesieniu do pojazdu nabytego za granicą ma być rezydualna kwota podatku zawarta w wartości rynkowej podobnego samochodu zakupionego i zarejestrowanego w kraju. Przy czym oznaczenie tej rezydualnej kwoty podatku ma wpływać nie tylko na ustalenie tego, czy podatnikowi w ogóle przysługuje prawo do nadpłaty, ale również ma w rezultacie prowadzić do określenia jej wysokości. Wysokość nadpłaty ma stanowić różnica pomiędzy podatkiem zapłaconym przez podatnika a podatkiem zawartym w wartości podobnego samochodu nabytego w Polsce[51].

Inne składy orzekające przyjmowały zaś, że taki sposób naliczenia należności nadpłaty pozostaje w sprzeczności z przepisami prawa wspólnotowego, jak i prawa polskiego (art. 83 ust. 3 k.p.a.). Określenie bowiem wysokości nadpłaty powinno się odbywać poprzez porównanie wysokości podatku uiszczonego przez podatnika z wysokością podatku należnego, obliczonego przy zastosowaniu takiej stawki podatkowej, jak dla porównywalnych samochodów nabytych w kraju, przy czym podstawą do tak odliczonego podatku powinna być kwota, jaką nabywca jest obowiązany uiścić (art. 83 ust. 3 u.p.a.), a nie rynkowa wartość samochodu[52].

W omawianym kontekście na szczególną uwagę zasługuję również wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt I SAB/Go 2/08, w którym zobowiązano naczelnika urzędu celnego do wydania w terminie 60 dni od dnia doręczenia wyroku, decyzji w sprawie, której przedmiotem jest rozpoznanie wniosku dotyczącego zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym od nabytego samochodu osobowego. Złożony przez skarżącą spółkę wniosek organy celne powinny rozpoznać w trybie postępowania regulowanego art. 72–80 Ordynacji podatkowej, rozważając nawet możliwość powołania biegłego.

4.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

W większości przypadków sądy nie podzielały argumentacji zawartej we wniosku strony o wystąpienie do ETS z pytaniem prejudycjalnym, uzasadniając, że wskazane przez stroną zagadnienie prawne jest jasne lub też dostatecznie wyjaśnione w orzecznictwie ETS[53] i nie wymaga skierowania pytania prejudycjalnego na podstawie art. 234 TWE[54], a także faktem, że przepisy wspólnotowe powoływane przez stronę nie mają zastosowania w rozpatrywanej sprawie[55].

Jednakże w wyroku z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt II OSK 821/08 NSA nie podzielił stanowiska sądu pierwszej instancji o odmowie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym z tego powodu, że przy orzekaniu w rozpoznawanej sprawie kwestia właściwej

[51] Zob. np. wyrok z dnia 16 października 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 570/08.
[52] Zob. np. wyrok z dnia 5 sierpnia 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 330/08.
[53] Zob. np. wyrok z dnia 26 sierpnia 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 143/08.
[54] Zob. np. wyrok z dnia 30 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 288/07.
[55] Zob. np. wyrok w z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 976/07.

wykładni stosownych regulacji prawodawstwa wspólnotowego nie odgrywała żadnego znaczenia i wskazał, że w odniesieniu do przepisów prawa polskiego o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (tak przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jak i na obszary Natura 2000) ważne są dwa aspekty: zapewnienie formalnej zgodności przepisów prawa ochrony środowiska z dyrektywą 85/337 i dyrektywą 92/43 oraz takie ich stosowanie i interpretacja, które zapewnią praktyczną i skuteczną realizację celów obu dyrektyw (art. 249 TWE), a w razie ewentualnych wątpliwości usuwanie ich w drodze wykładni zgodnej z prawem wspólnotowym. Jak wskazał ETS, sądom krajowym przysługuje „szeroki zakres swobodnej oceny" w przedmiocie wystąpienia do Trybunału[56].

4.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w razie skierowania przez sąd pytania prejudycjalnego, pozostałe sądy powinny zawiesić postępowanie w sprawach, w których pojawia się zagadnienie będące przedmiotem zawisłego postępowania prejudycjalnego[57] z uwagi na potrzebę zapewnienia jednolitości 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[58].

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, mającymi taką samą moc obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich. W pewnych dziedzinach prawa, istotnych dla kognicji sądów administracyjnych, 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 sądowo-administracyjnej w omawianych sprawach są z reguły przepisy rozporządzeń wspólnotowych. Niekiedy jed-

[56] Wyrok z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf*, Zb. Orz. 1974, s. 33, pkt 4.

[57] Zob. np. postanowienia: z dnia 5 maja 2008 r. sygn. akt I FSK 483/08, z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 281/08, z dnia 27 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1542/08, z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Kr 339/08, z dnia 6 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 182/08, z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt 1754/08.

[58] Zob. np. wyroki: z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 393/08, z dnia 13 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 284/08.

nak rozporządzenia wspólnotowe zawierają bezpośrednie lub pośrednie upoważnienia dla organów państwa członkowskiego do wydania koniecznych do jego stosowania i wykonania krajowych przepisów, mających charakter wykonawczy wobec rozporządzeń (zob. np. art. 182 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[59]). W takich przypadkach podstawą decyzji organów administracyjnych są zarówno przepisy rozporządzeń wspólnotowych, jak i przepisy prawa krajowego. Krajowe przepisy ustanowione przez ustawodawcę krajowego mogą mieć jedynie charakter uzupełniający (wykonawczy) wobec regulacji wspólnotowej i w swej treści muszą pozostawać w zgodzie z zakresem upoważnienia udzielonego przez prawodawcę wspólnotowego.

5.1. Sprawy celne

W większości spraw celnych podstawą prawną kontrolowanych w postępowaniu sądowym decyzji są przepisy rozporządzeń wspólnotowych: WKC 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[60]. 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 z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne[61] oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w świetle prawa wspólnotowego.

W wyroku z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt I GSK 93/08 odnosząc się do weryfikacji przedstawionych przez importera zgłoszeń celnych, a w konsekwencji prawidłowego określenia należności celnych, NSA wskazał, że w omawianym tam zakresie znajdują zastosowanie przepisy WKC oraz przepisy ustawy – Prawo celne[62].

W wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 449/07 uchylając decyzję organu stwierdzono, że udowodnienie nieistnienia sprzedawcy, od którego skarżący miał nabyć samochód, uzasadniałoby m.in konieczność zastosowania innych metod ustalania wartości celnej pojazdu, niż wartość transakcyjna, przy zastosowaniu art. 31 ust. 1 WKC. Sąd przyjął jednak, że oświadczenia szwajcarskich organów celnych złożone po upływie 2 lat od dnia wyjaśnianej transakcji, zawierające informację, że dana firma nie istnieje, nie są równoznaczne ze stwierdzeniem, że firma ta nie istniała również w dniu wystawienia rachunku. W konsekwencji sąd uznał, że skoro nie można jednoznacznie wykluczyć istnienia firmy wskazanej przez skarżącego jako sprzedawca, przedwczesne jest kwestionowanie rachunku oraz wartości transakcyjnej towaru.

[59] 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: WKC).

[60] 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: RWKC).

[61] Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.

[62] Orzeczenie to zostało omówione w pkt II tej części, w ppkt 3.2.2.

[63] Podobnie w wyrokach: z 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 794/07 sygn. akt I SA/Rz 816/07, oraz z 29 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 867/07.

W wyroku z dnia 15 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 813/07[63] stwierdzono, że w postępowaniu w sprawie retrospektywnego zaksięgowania kwoty różnicy wynikającej z długu celnego (art. 220 WKC), okolicznością prawnie doniosłą nie jest to, czy pierwotny turecki wystawca świadectw istniał, czy też nie i jak były oznakowane towary, lecz fakt, że wynik weryfikacji został przez właściwy organ sformułowany w sposób niepozwalający na dalsze posługiwanie się wydanym uprzednio dowodem pochodzenia towaru dla celów objęcia importowanych z Bułgarii towarów preferencyjnymi stawkami.

Z kolei w wyroku z dnia 18 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 922/07, (orzeczenie nieprawomocne) utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję podkreslono, że unieważnienie zgłoszenia celnego jest rozwiązaniem o charakterze wyjątkowym, które na mocy art. 66 WKC jest dopuszczalne jedynie w określonych tam przypadkach, a zgłaszający towar ma obowiązek udowodnienia omyłkowego dokonania zgłoszenia celnego lub wykazania szczególnych okoliczności, które spowodowały brak zasadności dla wnioskowanej procedury celnej. Sąd orzekł, że występujący pomiędzy stronami spór dotyczący kwalifikacji taryfowej towaru nie może zostać rozstrzygnięty w sprawie o stwierdzenie nieważności zgłoszenia celnego. Sąd uznał, że błędy w taryfikacji nie mogą być utożsamiane z omyłkowym zgłoszeniem towaru do procedury celnej, o którym mowa w powołanym przepisie WKC, gdyż użyte w nim określenie „omyłkowo zgłoszony" dotyczy omyłkowego zgłoszenia do obrotu, a nie błędów w taryfikacji.

Uprawnienie organu celnego do dokonania, z urzędu lub na wniosek zgłaszającego, zmian w zgłoszeniu, także po zwolnieniu towaru, zgodnie z art. 78 ust. 1 WKC, w świetle art. 78 ust. 2 WKC jest możliwe jedynie w wyniku kontroli dokumentów i danych handlowych dotyczących operacji przywozu lub wywozu towarów objętych zgłoszeniem, jak również późniejszych operacji handlowych dotyczących tych samych towarów, podjętych dla upewnienia się o prawidłowości danych zawartych w zgłoszeniu, które mogą zostać przeprowadzone zarówno u zgłaszającego, jak i u każdej osoby bezpośrednio zainteresowanej zawodowo tymi operacjami, czy u każdej innej osoby posiadającej ma potrzeby zawodowe wymienione dokumenty i dane. Organy celne mogą po zwolnieniu towarów przystąpić również do ich kontroli, pod warunkiem że istnieje możliwość ich okazania (wyrok z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 799/07).

W wyroku z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 723/07 uchylając decyzję ostateczną i poprzedzająca ją stwierdzono, że zostały one wydane z naruszeniem przepisów rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1818/2006 z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie wdrożenia systemu zarządzania pułapami ilościowymi dotyczącymi chlorku potasu w związku ze środkami antydumpingowymi stosowanymi względem przywozu chlorku potasu pochodzącego z Białorusi[64]. Do dostawy chlorku potasu drogą morską, jaka w rozstrzyganej sprawie miała miejsce w dniu 24 grudnia 2006 r. i została objęta deklaracją skróconą, znajdują zastosowanie przepisy rozporządzenia Rady (WE) Nr 1050/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz chlorku potasu pochodzącego z Białorusi i z Rosji[65]. W dacie przywozu towaru na obszar Wspólnoty obowiązywało i miało zastosowanie do przedmiotowego towaru rozporządzenie Nr 1050/2006, nie zaś zastosowane przez

[64] Dz. Urz. UE L 394 z dnia 12 grudnia 2006 r., s. 3–14.

[65] Dz. Urz. UE L 191 z 12 lipca 2006 r., s. 1–25.

organ celny rozporządzenie Nr 1818/2006, mające na celu objęcie swym zakresem towarów dostarczonych na teren WE od dnia 1 stycznia 2007 r. Ponadto przyjęto, że jeżeli towar został dostarczony na terytorium WE drogą morską i objęty deklaracją skróconą, to znajduje zastosowanie art. 49 ust. 1 lit. a/ WKC, dotyczący decyzji w przedmiocie retrospektywnego zarejestrowania ostatecznego cła antydumpingowego na przywóz potasu pochodzącego z Białorusi i Rosji.

W wyroku z dnia 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Kr 54/08 WSA odniesiono się do obowiązku wydania przez organ decyzji rozstrzygającej o wysokości długu celnego w innej kwocie, niż zadeklarowana w zgłoszeniu celnym, na podstawie art. 51 i art. 23 ustawy – Prawo celne uznając, że obydwa przepisy należy interpretować łącznie w ten sposób, że organ celny w wydawanej decyzji przy określaniu niezaksięgowanej kwoty należności wynikającej z długu celnego, gdy istnieją podstawy do jej retrospektywnego zaksięgowania (art. 220 WKC), obowiązany jest do obliczenia kwoty prawnie należnej, jak również do określenia dłużnika, a także do zmiany nieprawidłowych danych zawartych w zgłoszeniu celnym mających wpływ na wysokość kwoty wynikającej z długu celnego[66]. Odwołując się do wspólnotowej definicji długu celnego (art. 4 pkt. 9 WKC), w tym do prawnej regulacji momentu jego powstania (art. 201 § 2 WKC) stwierdzono, iż w przypadku zakwestionowania jego wysokości, organ celny zobowiązany jest do określenia jego wysokości prawnie należnej, w formie decyzji administracyjnej, ponieważ długu celnego, rozumianego jako zobowiązania do uiszczenia należności celnych (publicznoprawnych) nie można domniemywać.

Uchylając decyzje organów celnych odmawiające zwrotu nadpłaconej kwoty podatku akcyzowego z tytułu importu samochodu z terytorium Szwajcarii, w wyroku z dnia z 8 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 379/07 wskazano, że organy pominęły postanowienia umowy z dnia 22 lipca 1972 r. o wolnym handlu, zawartą pomiędzy Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską[67], która znajdowała zastosowanie w sprawie, ponieważ podatnik przedstawił niezakwestionowany przez służby celne dowód pochodzenia w postaci świadectwa przewozowego EUR.1 (art. 8 ust. 1 umowy). W świetle postanowień umowy każda ze stron zobowiązała się do niewprowadzania żadnych nowych ceł przywozowych lub wywozowych w wymianie handlowej oraz stopniowego znoszenia już obowiązujących (art. 3 i 7 umowy). W konsekwencji Organy celne nie mogły pominąć postanowień ww. umowy w odniesieniu do pojazdów sprowadzanych z terytorium Konfederacji Szwajcarskiej, co do których podatnik (importer) legitymował się stosownym dowodem pochodzenia. Postanowienia tej umowy (w szczególności art. 18) oznaczają de facto zrównanie sytuacji prawnej towarów importowanych z terenu Szwajcarii na obszar Wspólnoty Europejskiej z tymi, jakie występują przy wewnątrzwspólnotowym nabyciu w zakresie dotyczącym zakazu dyskryminującego traktowania przy przepływie towarów.

Z kolei w wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r. sygn. akt III SA/Gl 42/08 stwierdzając nieważność decyzji organów celnych w sprawie długu celnego, który powstał w przywozie

[66] W rozpatrywanej sprawie danymi takimi były dane dot. klasyfikacji taryfowej towaru i zastosowanej stawki celnej.

[67] Dz. Urz. WE L 300 z 31 grudnia 1972 r., s. 191 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 11, t. 11, s. 105–197.

w wyniku dopuszczenia do obrotu towaru podlegającego należnościom przywozowym ustalono, iż kwestionowany akt administracyjny skierowano do podmiotu, który nie może być stroną w postępowaniu celnym – spółki cywilnej, która jako jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną i nie mająca zdolności prawnej nie może być podmiotem praw i obowiązków prawa celnego, wynikających z przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 – WKC oraz przepisów wydanych w celu jego stosowania we Wspólnocie lub w Państwach Członkowskich Wspólnoty.

W wyroku z 10 września 2008 r. sygn. III SA/Gd 154/08 przypomniano, że państwa członkowskie UE nie mogą przyjmować regulacji prawnych sprzecznych z tymi rozporządzeniami. W sytuacji gdy, że krajowy przepis prawa celnego narusza regulacje wspólnotowe, organy stosowania prawa powinny go pominąć przy rozstrzyganiu sprawy i zastosować przepis wspólnotowy. W przedmiotowej sprawie Sąd porównując treść art. 92 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo celne z brzmieniem art. 69 ust. 3 WKC i stwierdził, że polski przepis krajowy nie ma charakteru uzupełniającego w odniesieniu do regulacji wspólnotowej, ale pozostaje z nią w sprzeczności zakresie, w jakim obciąża podmiot zgłaszający opłatami z tytułu przeprowadzonych z urzędu badań lub analiz towarów w związku z weryfikacją zgłoszenia celnego, gdy zawarte w nim dane okażą się nieprawidłowe. W związku z powyższym wskazano, że organy powinny zastosować wprost powołany przepis WKC, odróżniając przy tym rewizje i pobieranie próbek na podstawie tego przepisu w celu weryfikacji zgłoszeń celnych od pobierania próbek w trybie art. 11 lub 42 WKC, koszty, których ponosi zgłaszający.

5.2. Sprawy rolne

Prawne instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, podobnie jak Wspólnej Polityki Handlowej zostały przez prawodawcę wspólnotowego uregulowane w rozporządzeniach[68]. Przepisy wspólnotowe często wskazują na potrzebę szczegółowych regulacji konkretnych spraw w krajowych aktach prawnych: np. ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[69], ustawy z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[70] czy ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[71] oraz postanowień rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów do tych ustaw, np. rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów objętych planem rozwoju obszarów wiejskich[72]. Sądy administracyjne w niektórych sprawach, które w istocie swe źródło mają w regulacji wspólnotowej dokonują wykładni przepisów krajowych w zgodzie z prawem wspólnotowym.

[68] Stanowiące w Państwach Członkowskich źródła prawa.
[69] Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm. Np. wyrok WSA w Kielcach w sprawie II SA/Ke 406/08.
[70] Dz. U. Nr 174, poz. 1089 ze zm. Np. wyrok WSA w Kielcach w sprawie II SA/Ke 423/08.
[71] Dz. U. Nr 35, poz. 217. Np. wyrok WSA w Kielcach w sprawie II SA/Ke 467/08.
[72] Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm. Np. wyrok WSA w Kielcach w sprawie II SA/Ke 406/08.

W wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. II GSK 184/08 NSA ustalił, że w postępowaniu o przyznanie producentom buraków cukrowych oddzielnych płatności z tytułu cukru, już po uzyskaniu przez cukrownię dodatkowych limitów cukru w rozumieniu art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru[73], nie znajduje zastosowania nie tylko instytucja zmiany wniosków o płatności cukrowe, ale także brak jest możliwości występowania przez rolników (producentów buraków cukrowych) o przyznanie oddzielnej płatności z tego tytułu. Podstawą ww. ustalenia są: art. 142 a) rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1973/2004 z dnia 29 październik a 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 w odniesieniu do systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania odłogowanych gruntów do produkcji surowców[74] w zw. z art. 15 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników[75].

W wyroku z dnia 25 listopada 2008 r. sygn. akt II GSK 528/08 NSA badał czy stwierdzone rozbieżności pomiędzy powierzchnią działek zadeklarowanych a powierzchnią działek ustaloną w wyniku kontroli uzasadniają zastosowanie sankcji, przewidzianych w rozporządzeniach Komisji nr 796/2004 oraz 1973/2004. Art. 68 ust.1 rozporządzenia nr 796/2004 stanowi, że obniżki i wyłączenia, przewidziane w rozdziale 1, nie mają zastosowania w przypadku, gdy rolnik złoży wniosek poprawny pod względem faktycznym lub gdy może wykazać, że nie jest winny nieprawidłowości. Z art. 136 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 wynika, że art. 68 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 znajduje zastosowanie do systemu jednolitych płatności obszarowych. Jeżeli dane w ewidencji gruntów są aktualne, a powierzchnia gruntów podana przez rolnika we wniosku o przyznanie płatności jest zgodna z zapisem w ewidencji, to ustalenie w wyniku kontroli jej mniejszej wielkości powinno być ocenione pod kątem istnienia cech niezawinionego powstania nieprawidłowości, o których mowa w art.68 ust.1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004. Zarówno ewidencja, jak również wydawane właścicielom i posiadaczom gruntów wyrysy i wypisy z operatu ewidencyjnego mają charakter dokumentów urzędowych i szczególną moc dowodową w rozumieniu art. 76 k.p.a.

Powołanie we wniosku o przyznanie płatności danych wynikających z dokumentów urzędowych (wyrysów i wypisów z ewidencji), mających szczególną moc dowodową w rozumieniu art. 76 k.p.a., nie powinno wywoływać negatywnych sankcji dla wnioskodawcy, zgodnie z art. 68 ust. 1 rozporządzenia Nr 796/2004. Wypełnienie wniosku o przyznanie płatności w oparciu o dane powierzchni działek wynikające z ewidencji gruntów przesądza, że wskazane we wniosku powierzchnie działek są zgodnie z ewidencją i nie ma winy skarżącego nawet w przypadku, jeżeli w trakcie kontroli zostanie stwierdzone, iż powierzchnia ta w jest rzeczywistości mniejsza (wyrok z dniu 3 grudnia 2008 r. sygn. I SA/Bk 408/08).

[73] Dz. Urz. UE L 58 z dnia 28 lutego 2006 r., s. 1–31 ze zm.

[74] Dz. Urz. UE L 345 z dnia 20 listopada 2004, s. 1–84.

[75] Dz. Urz. UE Nr L 141 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 18–58; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 44, s. 243–283.

W wyroku z dnia 3 grudnia 2008 r. sygn. akt II GSK 466/08 odniesiono się do użytego w art. 138 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 sformułowania „za jeden obszar". NSA stwierdził, że dla wyjaśnienia znaczenia pojęcia „za jeden obszar" konieczne będzie odwołanie się do oceny sformułowań zawartych w innych niż polska wersjach językowych, m.in. w orzecznictwie ETS[76]. Powołując się na wyrok ETS w sprawie C-449/93 Rockfon NSA podzielił wyrażony tam pogląd, że użyte w jednej z wersji językowych przepisu wspólnotowego nie może służyć za jedyną podstawę jego wykładni lub domagać się pierwszeństwa względem innych wersji językowych, ponieważ podejście takie byłoby niezgodne z wymogiem jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. Wskazując na orzecznictwo Trybunału[77] NSA podkreślił, że w przypadku wystąpienia rozbieżności między różnymi wersjami językowymi tekstu wspólnotowego dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem systematyki i celu uregulowania, którego jest częścią. W konsekwencji odwołując się do angielskiej, francuskiej i niemieckiej wersji językowej rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 NSA stwierdził, że użyte tam sformułowania wskazują na to, że w art. 138 ust. 1 chodzi o „kwotę, jaka ma być przyznana w ramach jednolitej płatności obszarowej", co jest czymś zupełnie odmiennym od podnoszonego przez stronę skarżącą sformułowania polskiej wersji językowej (kwota, jaka ma być przyznana w ramach programu dopłat za jeden obszar).

W wyroku z dnia 9 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 749/07 oddalając skargę na decyzję w przedmiocie przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych stwierdzono, że jeśli w zakresie prowadzonego postępowania administracyjnego przepisy unijne mające bezpośrednie zastosowanie przewidują odmienne od k.p.a. zasady postępowania, to przepisy te mają pierwszeństwo przed normami k.p.a., na mocy z art. 91 ust. 3 Konstytucji. Uwzględniając cały system przepisów prawa unijnego i krajowego regulujący zasady postępowania w zakresie rozpatrywania wniosków o dopłaty bezpośrednie dla rolników, przyjęto, że unormowanie celu i sposobu przeprowadzenia kontroli zawarte w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 796/2004 stanowi lex specialis w stosunku do k.p.a.[78]

Trwałą i definitywną podstawą prawną wykluczenia działek rolnych z płatności bezpośrednich jest art. 1 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników[79], definiujący „Obszar użytków rolnych nowego Państwa Członkowskiego objęty systemem jednolitej płatności obszarowej". Odwołując się do ww. przepisu wspólnotowego stwierdził, że działki nieutrzymywane

[76] Wyroki ETS z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawie C-449/93 *Rockfon*, Zb. Orz. 1995, s. I–4291, pkt 28; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-296/95 *EMU Tabac i in.*, Zb. Orz. 1998, s. I–1605, pkt 36 i z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-280/04 *Jyske Finanse*, Zb. Orz. 2005, s. I–10683, pkt 31.

[77] Wyroki ETS: z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-437/97 *EKW i Wein & Co*, Zb. Orz. 2000, s. I–1157, pkt 42 oraz z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-1/02 *Borgmann*, Zb. Orz. 2004, s. I–3219, pkt 25.

[78] Podobnie w wyroku z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 940/07.

[79] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, T nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. WE Nr L 270 z października 2003 r.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 40, s. 269.

w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. są trwale wykluczone z płatności, tzn. nie ma prawnej możliwości ich deklarowania do płatności bezpośrednich, nawet w przypadku [następczego] doprowadzenia gruntów do dobrej gospodarki rolnej (wyrok z dnia 30 lipca 2008 r. sygn. akt III SA/Kr 957/07).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 lit. a/ rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 warunkiem przyznania płatności do upraw roślin energetycznych jest złożenie przez wnioskodawcę deklaracji opisanej w art. 31 ust. 1 tego rozporządzenia, zawierającej ilość zbieranych surowców, w rozbiciu na gatunki oraz potwierdzenie dostarczonej ilości surowców i strony, do których skierowano takie dostawy. Na podstawie art. 51 ust. 2 i 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 796/2004 stwierdzono, że złożenie dokumentów – deklaracji o ilości zebranych i dostarczonych roślin energetycznych po terminie, określonym w rozporządzeniu krajowym[80], skutkuje zmniejszeniem płatności i wykluczeniem z płatności do upraw roślin przeznaczonych na cele energetyczne. Niedopełnienie obowiązku złożenia deklaracji w określonym terminie traktować należy w ten sam sposób co niedostarczenie roślin energetycznych w deklarowanej ilości (wyrok z 24 września 2008 r. sygn. akt II SA/Go 437/08).

W wyroku z dnia 21 października 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 577/08 dokonując kontroli legalności decyzji w przedmiocie przyznania płatności rolno-środowiskowej stwierdzono, że organy nie dokonały w sposób właściwy wyliczeń obrazujących procentowo wielkość przekroczenia powierzchni całkowitej zatwierdzonej, które pozwoliłyby odnieść nieprawidłowości w realizacji pakietów do sankcji przewidzianych w rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników. Określone w art. 51 ust. 1 ww. rozporządzenia sankcje za przekroczenie obszaru zadeklarowanego w stosunku do obszaru zatwierdzonego są dwojakiego rodzaju, w zależności od stwierdzonej różnicy i tylko w przypadku, gdy obszar zadeklarowany przekracza obszar zatwierdzony o więcej niż 20% zatwierdzonego obszaru, dla danej grupy upraw, pomoc nie jest przyznawana, natomiast w sytuacji gdy różnica ta jest mniejsza, wysokość pomocy ulega stosownemu zmniejszeniu.

W wyroku z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 333/08, po dokonaniu analizy regulacji wspólnotowych: pkt 1, 9, 12, 14 preambuły oraz art. 13 i 19 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylającego niektóre rozporządzenia[81] przyjęto, że celem prawodawcy unijnego było objęcie wsparciem finansowym obszarów wiejskich, w tym także wykorzystywanych rolniczo, nie zaś jakichkolwiek obszarów wykorzystywanych rolniczo, a nie każdy obszar wykorzystywany rolniczo może być natomiast zaliczony do obszaru wiejskiego.

[80] § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie terminów dokonywania przez wnioskodawców, podmioty skupujące i pierwsze jednostki przetwórcze określonych czynności (Dz. U. Nr 139 z 2007 r. poz. 979).

[81] Dz. Urz. WE L 160 z dnia 26 czerwca 1999 r., s. 80–102; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 25, s. 391–413.

5.3. Transport drogowy

W wyroku z dnia 9 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Rz 921/07 w przedmiocie kary pieniężnej za przewóz drogowy bez uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych nawiązując do art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym wyjaśniono, że zwrot „o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t" nie odnosi się do niezarobkowego przewozu drogowego rzeczy wykonywanego na potrzeby własne przez podmioty nie prowadzące żadnej działalności gospodarczej, a zatem wykonujący taki przewóz nie miał obowiązku uiszczać opłaty za przejazd po drodze krajowej. Sąd wskazał na przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[82] (art. 3 ust. 1 i 2 , art. 42 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1), które posługują się pojęciem przewozu drogowego, z których wynika, że obowiązek uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych spoczywa na podmiotach dokonujących przewozu drogowego. W szczególności art. 4 ust. 6a ww. ustawy stanowi, że pojęcie „przewóz drogowy – transport drogowy lub niezarobkowy przewóz drogowy, a także inny przewóz drogowy" należy rozumieć w znaczeniu przepisów rozporządzenia WE nr 561/2006. Sąd dostrzegł, że istotne znaczenie w kwestii rozstrzygnięcia zasadności skargi ma art. 3 lit. h/, z którego treści wynika, że rozporządzenie nie ma zastosowania do przewozu drogowego pojazdami lub zespołami pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 7,5 t używanymi do niehandlowego przewozu. Jest to więc inny przewóz, o jakim mowa w art. 4 ust. 6a ustawy o transporcie drogowym, do którego ta ustawa nie ma zastosowania.

W wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt. II GSK 31/08 odniesiono się do stosowania przez organy Inspekcji Transportu Drogowego wadliwie przetłumaczonego na język polski w art. 4 pkt 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego[83]. NSA wskazał, że w polskiej wersji językowej w ww. przepisie rozporządzenia użyto zwrotu: „… których droga przebiegu przekracza 50 km", podczas gdy w prawidłowo brzmiącej angielsko-językowej wersji rozporządzenia użyto zwrotu: „… których droga przebiegu nie przekracza 50 km". NSA powołując się na orzecznictwo ETS wskazał, że pewność prawa wymaga, aby przepisy wspólnotowe umożliwiały zainteresowanym osobom dokładnie zapoznania się z zakresem obowiązków, które na nie nakładają, co jest zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację rzeczonych przepisów w języku urzędowym adresata. Stwierdził także, że stanowisko uznające możliwości powołania się na akt, który nie został prawidłowo opublikowany w imię zasady skuteczności, oznacza obciążenie jednostek w zainteresowanym państwie członkowskim negatywnymi skutkami niewykonania obowiązku, który spoczywał na wspólnotowej administracji, jakim było udostępnienie w dniu przystąpienia całego dorobku wspólnotowego we wszystkich językach urzędowych Unii[84].

W wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r. sygn. akt II GSK 172/08 odniesiono się do obowiązku poddawania tachografu kontroli okresowej lub badaniu, pomimo braku konieczności jego używania[85].

[82] Dz. U. z 2004 r. Nr 204 poz 2088.

[83] Dz. Urz. WE L 370 z dnia 31 grudnia 1985 r., s. 1; Dz. Urz.UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 5, t. 1, s. 319.

[84] Podobny pogląd zaprezentował NSA w orzeczeniach o sygn. akt II GSK 75/08 i II GSK 452/08.

[85] Zagadnienie to omówiono w pkt II, ppkt 3.3.10.

W wyroku z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt II GSK 60/08 stwierdzono, że art. 2 pkt 2 i art. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców nawiązywał do przepisów rozporządzenia nr 3820/95 z dnia 20 grudnia 1985 r., a jej art. 2 pkt 1 – do przepisów u.t.d. zawierającej w art. 92 i następnych oraz w załączniku unormowania dotyczące wysokości kar za naruszenie przepisów o wykonywaniu transportu drogowego i w ten sposób uzupełniono normy prawa wspólnotowego dotyczące przewozów drogowych, o wspomniany już, brakujący element sankcji[86]. Stosownie do art. 249 TWE, rozporządzenie ma zastosowanie ogólne i jest ono we wszystkich swoich częściach wiążące i obowiązuje bezpośrednio w każdym państwie członkowskim. Mające zastosowanie w rozpatrywanej sprawie rozporządzenia Rady (EWG): nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. oraz nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. zostały przyjęte do polskiego stanu prawnego jako stanowiące część umowy międzynarodowej, którą jest Traktat akcesyjny.

5.4. Zabezpieczenia społeczne

Zauważono znaczący wzrost wpływu spraw z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Materia ta została uregulowana przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71[87] oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72[88]. Zawarte w tych aktach prawnych przepisy pozwalają na wyeliminowanie skutków podlegania różnym systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw, przede wszystkim w związku ze zmianami miejsca pobytu lub zamieszkania. Należy przy tym zaznaczyć, że wskazane powyżej zagadnienie jest niezwykle skomplikowane.

W sporze kompetencyjnym o ustalenie właściwości organu do rozpatrzenia sprawy dotyczącej wniosku o ustalenie prawa do zaliczki alimentacyjnej w postanowieniu z dnia 4 marca 2008 r. sygn. akt I OW 125/07 NSA wskazując marszałka województwa jako organ właściwy oparł rozstrzygnięcie na definicji przyjętej w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1408/71[89] i przyjął, że zaliczka alimentacyjna ma charakter prawny świadczenia rodzinnego. Taką też wykładnię przyjmuje ETS, np. w wyroku z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie C–255/99 Humer[90].

---

[86] Podobnie NSA w wyroku z 13 maja 2008 r. sygn. akt II GSK 108/08 oraz z 15 maja 2008 r. sygn. akt II GSK 112/08.

[87] Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 149 z 5 lipca 1971 r., s. 2; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 5, t. 1, s. 35).

[88] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 74 z dnia 27 marca 1972 r., s. 1–83 ze zm.; Dz. Urz. – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 5, t. 1, s. 83–160).

[89] Określenie „świadczenia rodzinne" oznacza wszelkie świadczenie rzeczowe lub pieniężne, wyrównujące koszty utrzymania rodziny, zgodnie z ustawodawstwem określonym w art. 4 ust. 1 lit. h/, z wyłączeniem specjalnych zasiłków porodowych lub zasiłków z tytułu przysposobienia określonych w załączniku.

[90] Zob. orz. 2002, s. I–1205.

Podobnie w wyroku w wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Rz 699/07 wskazano, że organami właściwymi w niektórych sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, obok organów gminy, są organy samorządu województwa. Marszałek województwa, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest organem pełniącym funkcję instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Stosownie zaś do art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy marszałek województwa prowadzi orzecznictwo w sprawach świadczeń rodzinnych. Tak więc w przypadkach, w których rozstrzygnięcie o przyznaniu świadczenia uzależnione będzie od oceny stopnia zgodności porządków normatywnych i oceny, który z tych porządków prawnych jest właściwy dla załatwienia sprawy z elementem zagranicznym, decyzję wydaje marszałek województwa. Natomiast świadczenia przyznane decyzją marszałka województwa, jak stanowi art. 21 ust. 3 ww. ustawy, wypłaca organ właściwy. W tym zakresie zastosowanie ma definicja organu zawarta w art. 3 pkt 11 ww. ustawy organ wykonawczy gminy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne). Podstawę podjęcia wypłaty świadczenia rodzinnego przyznanego przez marszałka województwa stanowi złożona organowi gminy ostateczna decyzja marszałka województwa.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. a/ rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 przysługujące dzieciom prawo do poszczególnych świadczeń rodzinnych, należnych zgodnie z polskim ustawodawstwem, jest zwieszone jedynie wtedy, gdy w tym samym okresie i dla tego samego członka rodziny przyznane są świadczenia zgodnie z ustawodawstwem danego państwa-członka UE, do wysokości kwoty tych świadczeń. Jeżeli jednak kwota świadczeń rodzinnych należnych ojcu dzieci i członkom jego rodziny w państwie członkowskim miejsca zatrudnienia byłaby niższa, aniżeli kwota świadczeń należnych w Polsce, skarżąca jest uprawniona do dochodzenia, z tytułu sprawowania opieki nad swoimi małoletnimi dziećmi, od własnej instytucji państwa zamieszkania świadczenia dodatkowego, w wysokości odpowiadającej różnicy między tymi dwiema kwotami. Jeżeli natomiast ustawodawstwo danego kraju 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 jest podstaw aby przyznanie tego świadczenia podlegało zawieszeniu (wyrok z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt II SA/Go 358/08).

Rozstrzygając spór o właściwość organu wyższego stopnia w stosunku do urzędu zatrudnienia w zakresie orzeczenia o ewentualnym pozbawieniu strony prawa do zasiłku, w związku z niespełnieniem warunku stawienia się do urzędu zatrudnienia, w celu potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy, w postanowieniu z dnia 16 grudnia 2008 r. sygn. akt I OW 143/08 wskazano, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz obywateli państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi. Jest to zatem rozwiązanie szczególne względem wskazanej kategorii uprawnionych. Powyższe unormowanie jest przy tym zgodne z wymogami rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie dostosowania systemów zabezpie-

czenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we wspólnocie, które wprawdzie nie zawiera regulacji formalnoprawnych nakazujących określenie przez poszczególne państwa członkowskie specjalnego trybu postępowania w zakresie przyznawania świadczeń z zakresu koordynacji, ale wskazuje w art. 67 i art. 71 właściwą regulację materialno prawną dotyczącą bezrobotnego pracownika najemnego, który w okresie swojego ostatniego zatrudnienia zamieszkiwał na terytorium Państwa Członkowskiego innego niż państwo właściwe. Skoro podstawowym obowiązkiem organów administracyjnych jest nadanie regulacji prawa wewnętrznego (krajowego) takiego sensu normatywnego, który będzie pozostawał w zgodzie z porządkiem prawnym Wspólnoty Europejskiej, to zgodne jest z zasadą racjonalnego ustawodawcy powierzenie wszystkich podstawowych zadań wynikających z prawidłowego stosowania wspomnianego art. 71 rozporządzenia Rady (EWG) jednemu wyspecjalizowanemu organowi, jakim w tym wypadku jest marszałek województwa[91].

5.5. Sprawy weterynaryjne

W postępowaniu wyjaśniającym, po stwierdzeniu, zgodnie z art. 218 § 2 k.p.a., że warunki weterynaryjne dla produkcji mleka, istniejące w gospodarstwie rolnym skarżącego, nie spełniają wymagań zawartych w przepisach rozporządzenia WE nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego i rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 sierpnia 2004 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych dla mleka oraz produktów mlecznych[92] organ prawidłowo może odmówić wydania zaświadczenia o spełnieniu przez gospodarstwo rolne warunków weterynaryjnych w zakresie produkcji mleka surowego (wyrok z dnia 12 marca 2008 r. sygn. akt II SA/Ol 737/07).

Dla oceny właściwości organów w odniesieniu do stosowania środków mających zapewnić właściwe działanie podmiotów gospodarczych co do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi mają zastosowanie – wobec braku bezpośrednio wiążących postanowień prawa europejskiego (w rozporządzeniu WE nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt[93] brak odpowiedniej definicji właściwych organów) – przepisy prawa krajowego. Z definicji zamieszczonej w art. 2 ust. 1 pkt i/ rozporządzenia WE nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi[94] wynika, że przez „właś-

[91] Za właściwością organów samorządu województwa w tego rodzaju sprawach wypowiedział się także WSA we Wrocławiu w wyroku z 17 grudnia 2007 r. sygn. IV SA/Wr 378/07.

[92] Dz. U. Nr 188, poz. 1946 ze zm.

[93] Dz. Urz. UE L 165 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 1–141, zm. Dz. Urz UE L 56 z 2008 r., s. 4; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 45, s. 200–251.

[94] Dz. Urz. UE L 273 z dnia 10 października 2002 r., s. 1–95 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 37, s. 92–186; sprostowania: Dz. Urz. UE L 30 z 3 lutego 2007 r., s. 3; Dz. Urz UE L 56 z 29 lutego 2008 r., s. 65.

ciwy organ" (o jakim mowa m.in. w art. 8 ust. 2 rozporządzenia) należy rozumieć organ centralny Państwa Członkowskiego właściwy do zapewnienia zgodności z wymaganiami niniejszego rozporządzenia lub każdy inny organ, któremu organ centralny przekazał swoje kompetencje, w szczególności dotyczące kontroli pasz. Takim organem jest Główny Lekarz Weterynarii, który wydaje pisemną zgodę i określa w niej warunki przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Rozwiązanie to, z uwagi na znaczenie takiej zgody i jej przedmiot, jest w pełni uzasadnione. Inaczej przedstawia się jednak kwestia właściwości organów do „działania w przypadku niezgodności", zgodnie z art. 54 ust. 1 rozporządzenia (WE) Nr 882/2004. Definicja „właściwego organu" nie ma tu zastosowania, ponieważ dotyczy stosowania przepisów rozporządzenia (WE) Nr 1774/2002 (wyrok z dnia 4 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 902/07).

Wyrażenie „monitorować", o jakim mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi[95], oznacza systematycznie obserwować i kontrolować. Należy to rozumieć w ten sposób, że organ właściwy ma prawo żądania od podmiotu prowadzącego kontrolę miesięcznego harmonogramu planowanych kontroli producenckich, a za uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenie urzędowych kontroli w zakresie określonym w rozporządzeniu nr 854/2004 lub przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia, organ może nałożyć karę pieniężną na podstawie art. 26 ust. 1 lit. b/ ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego[96] (wyrok z dnia 30 października 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 470/08).

Odnosząc się do zagadnienia oznakowania wyrobów spożywczych stwierdzono, że literalne brzmienie art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia zakazuje odwoływania się do jakichkolwiek sformułowań mogących sugerować właściwości lecznicze produktu. Kształt, treść, wygląd opakowania środków żywnościowych podlega reżimowi wynikającemu z przepisów prawa żywnościowego, w tym dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych[97] oraz rozporządzenia WE nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności[98] (wyrok z dnia 30 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 381/08). Kompetencje organów administracji sanitarnej obejmują również kontrolę środków spożywczych także w zakresie oznakowania oraz reklamy produktów żywnościowych, w myśl bowiem art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy

[95] Dz. Urz. UE L 139 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 206; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 45, s. 75–119.

[96] Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127 ze zm.

[97] Dz. Urz. WE L 109 z dnia 6 maja 2000 r., s. 29, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 15, t. 5, s. 75.

[98] Dz. Urz. WE L 31 z dnia 1 lutego 2002 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 15, t. 6, s. 463.

z dnia 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[99], jej przedmiotowy zakres obejmuje wymagania zdrowotne żywności, a w art. 73 ust. 1 (w związku z art. 1 ust. 2 pkt 3 i 4) wskazano, że organami urzędowej kontroli żywności, o których mowa w art. 4 rozporządzenia WE nr 882/2004, są – w zakresie bezpieczeństwa żywności – organy PIS (wyrok z dnia 15 października 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 434/08).

5.6. Prawo telekomunikacyjne

Wynikający z art. 87b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne obowiązek ciążący na operatorze zajmującym znaczącą pozycję rynkową obejmuje, w przypadku operatora świadczącego abonentom usługi szerokopasmowej transmisji danych, również udostępnienie urządzenia dostępu szerokopasmowego, czyli urządzenia dostępu do strumienia bitowego (*bitstream access*). Dostęp do strumienia bitowego jest elementem dostępu do lokalnej sieci abonenckiej. Taka wykładnia przepisu prawa krajowego pozostaje w zgodzie z art. 1 ust. 4 rozporządzenia WE nr 2887/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie uwolnionego dostępu do pętli lokalnej[100]. Nadto zauważył, że jakkolwiek konieczność zaoferowania innym operatorom dostępu do strumienia bitowego osłabia pozycję rynkową TP S.A. (skarżącej) względem innych operatorów, to taki w istocie cel został określony w pkt 14 preambuły przywołanego rozporządzenia, w którym mowa jest o konieczności konkurencyjnego dostarczania niedrogiej infrastruktury komunikacyjnej i szerokiego zakresu usług dla wszystkich przedsiębiorców i obywateli we Wspólnocie (wyrok z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt II GSK 409/07).

5.7. Podatki

Ze względu na fakt, że większość przepisów prawa pochodnego Wspólnoty w tej dziedzinie przyjęta została w formie dyrektyw, sądy administracyjne sporadycznie powoływały się na postanowienia relewantnych rozporządzeń wspólnotowych, np. rozporządzenia Rady (WE) Nr 1777/2005 z 17 października 2005 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 77/388/EWG w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[101] (zob. np. wyroki WSA w Białymstoku z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 3/08 oraz I SA/Bk 4/08).

5.8. Europejski Tytuł Egzekucyjny

Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych[102] nie ma zastosowania do spraw sądowoadministracyjnych, w tym również do

[99] Dz. U. Nr 171, poz. 1225.

[100] Dz. Urz. WE L 36 z 30. grudnia 2000 r., s. 4–8; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 13, t. 26, s. 83–87.

[101] Dz. Urz. UE L 288 z 29 października 2005 r., s. 1–9.

[102] Dz. Urz. UE L 143 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 15–39; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 19, t. 7, s. 38–62; sprostowanie Dz. Urz. UE L 174 z dnia 4 lipca 2007 r., s. 22–24.

kosztów postępowania między stronami zasądzonych w orzeczeniu sądu administracyjnego Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 805/2004 ma zastosowanie jedynie w sprawach cywilnych i handlowych, bez względu na charakter sądu lub trybunału i nie rozciąga się w szczególności na sprawy skarbowe, celne lub administracyjne, ani na dotyczące odpowiedzialności państwa za działania i zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej. Powołane rozporządzenie stosuje się wyłącznie do roszczeń bezspornych w rozumieniu jego art. 3. Rozporządzenie to nie ma więc zastosowania do spraw publicznoprawnych (administracyjnoprawnych) i orzeczeń wydanych w takich sprawach, z uwagi na zakres i przedmiot postępowania przed sądami administracyjnymi określone w przepisach art. 184 Konstytucji oraz art. 1 p.u.s.a. i art. 1–3 p.p.s.a. (postanowienie z dnia 4 sierpnia 2008 r. sygn. akt I OSK 852/06).

6. Wykładnia i stosowanie prawa polskiego w świetle prawa wspólnotowego

6.1. Wykładnia prawa polskiego w świetle TWE

6.1.1. *Sprawy podatkowe*. W sprawach podatkowych TWE był najczęściej stosowany przez sądy administracyjne jako wzorzec oceny polskich przepisów o podatku akcyzowym od samochodów używanych z wspólnotową zasadą niedyskryminacji podatkowej (art. 90 TWE). W tego rodzaju sprawach sądy administracyjne stosowały się do wskazówek udzielonych przez ETS w orzeczeniach prejudycjalnych w sprawach Brzeziński oraz Krawczyński. W pozostałym zakresie ocena polskich przepisów podatkowych z prawem pierwotnym Wspólnoty dokonywana była raczej sporadycznie. Jako przykład można podać wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 198/08, w którym wskazano, że przy ocenie dopuszczalności zastosowania ulgi w podatku od nieruchomości w części wykorzystywanej na prowadzenie działalności gospodarczej może stanowić pomoc publiczną, co winno być zbadane przez organy podatkowe. Przyznanie takiej ulgi jest możliwe dopiero po dokonaniu oceny, czy ulga taka nie będzie stanowić niedopuszczalnej pomocy publicznej, w rozumieniu art. 87 ust. 1 TWE.

6.1.2. *Szkolnictwo wyższe*. W sprawach w przedmiocie nadania stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów (wyrok: z dnia 10 września 2008 r. sygn. akt I OSK 636/08, z dnia 10 września 2008 r. sygn. akt I OSK 635/08 oraz z dnia 10 września 2008 r. sygn. akt I OSK 541/08), NSA wskazał, że art. 3 ust. 1 pkt c/ TWE ma charakter kierunkowy, stanowi, że w celu realizacji zadań określonych w art. 2 działalność Wspólnoty obejmuje rynek wewnętrzny, charakteryzujący się zniesieniem między Państwami Członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału, a przepis art. 49 Traktatu w zdaniu pierwszym stanowi, że w ramach poniższych postanowień ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swoje przedsiębiorstwo w państwie Wspólnoty innym niż Państwo odbiorcy świadczenia. Uzyskany dyplom, wydany w oparciu o przepisy zgodnego z ustawą rozporządzenia MENiS z dnia 23 lipca 2004 r. w sprawie rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzorów dyplomów

wydawanych przez uczelnie[103] nie może ograniczać i nie ogranicza tej swobody. Skarżąca uzyskała dyplom w oparciu o studia na Wydziale Architektury spełniające odmienne niż na kierunku architektura czy urbanistyka standardy i z dyplomu tego wynika, jaki kierunek studiów ukończyła. Powołany jako naruszony poprzez niewłaściwe zastosowanie przepis § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia, określony w skardze kasacyjnej jako niezgodny z powołanymi przepisami TWE, przepisów tych i określonych w nich zasad nie narusza i z uwagi na swą treść naruszać nie może.

6.1.3. *Karta pojazdu*. Grupa spraw związana była z wyrokiem TK z dnia 17 stycznia 2006 r. sygn. akt U 6/04[104]. Odnosząc się do zakwestionowanego przez TK przepisu, który utracił moc obowiązującą z dniem 1 maja 2006 r., WSA w Poznaniu odmawiając zastosowania obowiązującego a niekonstytucyjnego przepisu, w wyroku z dnia 7 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Po 831/08 uznał, że występuje także sprzeczność kwestionowanych regulacji z art. 90 TWE, którego postanowienia są bezpośrednio stosowane oraz mają walor nadrzędności nad prawem krajowym państw członkowskich. Sąd odwołał się do postanowienia ETS z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie C-134/07 Piotr Kawala przeciwko Gminie Miasta Jaworzna[105], w którym orzeczono, że sporna opłata objęta jest zakazem z art. 90 akapit 1 TWE, a więc przepis ten sprzeciwia się opłacie takiej, jak przewidziana w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r., tj. opłacie nakładanej w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego, lecz nie wymaganej w przypadku nabycia w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeżeli był już zarejestrowany.

6.2. Wykładnia przepisów krajowych w świetle dyrektyw WE

6.2.1. *Prawo podatkowe*. W zakresie podatku od towarów i usług sądy administracyjne dokonywały oceny zgodności polskich przepisów z ustawodawstwem wspólnotowym (w szczególności z postanowieniami Szóstej dyrektywy VAT[106]). Przeważały sprawy z zakresu i możliwości skorzystania przez podatnika z prawa do odliczenia naliczonego podatku od towarów i usług, w świetle wymogów prawa wspólnotowego.

Warto tu wskazać na orzeczenia, w których sądy powołując się na ukształtowane orzecznictwo ETS dotyczące art. 19 Szóstej dyrektywy VAT, rozstrzygały kwestię stosowania proporcjonalnego rozliczenia podatku na podstawie art. 90 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[107]. Sądy konsekwentnie orzekały, że w świetle przepisów wspólnotowych, w mianowniku współczynnika stosowanego do proporcjonalnego

[103] Dz. U. z 2004 r. Nr 182, poz. 1881.

[104] W którym uznano, że § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu jest niezgodny z Konstytucją RP oraz ustawą prawo o ruchu drogowym. Jednocześnie odroczył wejście w życie wyroku TK o 3 miesiące.

[105] Zb. Orz. 2007, s. I–10703.

[106] 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: Szósta dyrektywa VAT.

[107] Dz. U. z 2004 r. Nr 54 poz. 535 ze zm.

rozliczenia nie należy uwzględniać czynności niepodlegających podatkowi od towarów i usług[108]. Sądy podkreślały również, że zgodnie ze wspólnotowym systemem podatku od wartości dodanej, dany podmiot występuje w charakterze podatnika jedynie podejmując czynności w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyłączeniem czynności wykonywanych jako osoba prywatna[109].

Odnoszono się także do właściwego określenia okresu rozliczeniowego, w którym nabywca może dokonać odliczenia podatku naliczonego. W wyroku z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Rz 825/07 WSA w Rzeszowie, powołując się na orzecznictwo ETS, wskazał, że prawo podatnika do dokonania odliczenia podatku naliczonego nie wynika z samego faktu posiadania faktury, lecz wiąże się z koniecznością faktycznego wykonania usługi. Z przepisów wspólnotowych wynika zatem zasada ogólna, że okres rozliczeniowy, w którym nabywca usługi może dokonać odliczenia podatku naliczonego, uzależniony jest od wypełnienia obowiązku usługodawcy, jakim jest wykonanie usługi na rzecz usługobiorcy i wystawienie faktury potwierdzającej wykonanie usługi (jeżeli wykonanie usługi powinno być potwierdzone fakturą[110].

Wskazywano także, że w świetle prawa wspólnotowego Państwa Członkowskie posiadają szeroką swobodę odnośnie do określenia warunków dokonywania zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym, pod warunkiem, że nie zostanie naruszona zasada neutralności podatku. W większości spraw sądy stwierdzały, że polskie przepisy w tym względzie pozostają w zgodzie z prawem wspólnotowym[111].

Prowspólnotowa wykładania prawa krajowego pojawiła się również w rozstrzygnięciach sądów administracyjnych, które dotyczyły powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług. W wyroku z dnia 5 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 19/08 WSA w Białymstoku wskazał, że wystawca faktury ma obowiązek zapłaty podatku wykazanego na fakturze także wtedy, gdy faktura nie odzwierciedla żadnej transakcji. Sąd uznał, że taki obowiązek wynikający z art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług stanowił właściwą implementację art. 21 ust. 1(c) Szóstej dyrektywy VAT. Z kolei w wyroku z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 293/08 WSA w Olsztynie podkreślił, że zgodnie z art. 66 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[112]. Państwom Członkowskim przysługuje szeroki zakres swobody co do określenia momentu powstania obowiązku podatkowego. Zdaniem sądu, art. 19 ust. 13 pkt 4 ustawy o podatku od towarów i usług, zgodnie z którym obowiązek podatkowy – z tytułu świadczenia na terytorium kraju usług najmu, dzierżawy, leasingu lub usług o podobnym charakterze – powstaje z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty, nie później jednak niż z upływem terminu płatności określonego w umowie lub fakturze, nie jest sprzeczny z art. 63–66 dyrektywy 2006/112/WE.

[108] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1024/07.

[109] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 145/08.

[110] Podobnie WSA w Lublinie w wyroku z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 122/08 (orzeczenie nieprawomocne).

[111] Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 92/08; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 43/08.

[112] Dz. Urz. UE L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r., s. 1–118.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 akapit drugi Szóstej dyrektywy VAT opodatkowaniu (z chwilą otrzymania) podlega każda kwota otrzymana przed wykonaniem usługi, która stanowi należność za tę usługę. Sąd podkreślił również, że przy ocenie charakteru prawnego odprzedaży usług trudności powstające w interpretacji literalnego brzmienia art. 7 ust. 1 i art. 8 ust.1 ustawy o podatku od towarów i usług należy usuwać przez odwołanie się do art. 6 ust.4 Szóstej dyrektywy VAT (wyrok z dnia 6 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Lu 206/08).

Odniesiono się także do kwestii kwalifikacji dla celów podatkowych podziału spółek i przeniesienia wydzielonych środków trwałych na inny podmiot gospodarczy. Z wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2008 r. sygn. akt. III SA/Wa 728/08 można wywodzić, że art. 5 Szóstej dyrektywy VAT oraz art. 19 dyrektywy 2006/112/WE zostały poprawnie implementowane do polskiego porządku prawnego, gdyż realizują zakładany przez dyrektywę cel, nie uznając przeniesienia majątku przedsiębiorstwa na inny podmiot za dostawę opodatkowaną[113].

W sprawach dotyczących podatku akcyzowego wielokrotnie pojawiała się kwestia dopuszczalności nakładania tego podatku, w świetle zakazu określonego w art. 33 Szóstej dyrektywy VAT. Kwestia ta budziła liczne wątpliwości, co z pewnością było jednym z powodów skierowania do ETS pytania prejudycjalnego w sprawie Krawczyński. Niezależnie od powyższego, niektóre sądy administracyjne dokonywały samodzielnej oceny, uznając, że zakaz z art. 33 Szóstej dyrektywy nie sprzeciwia się pobieraniu przez Rzeczpospolitą Polskę podatku akcyzowego. Przykładem może być wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Bk 84/08, w którym orzeczono, że zakaz określony w art. 33 Szóstej dyrektywy VAT nie obejmuje podatku akcyzowego. Podatek akcyzowy pobierany na podstawie polskich przepisów nie posiada bowiem fundamentalnych cech pozwalających uznać go za podatek podobny do podatku od towarów i usług.

6.2.2. *Uprawnienie do kierowania pojazdami*. W wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Gl 16/08 odniesiono się do decyzji odmawiającej cudzoziemcowi (obywatelowi UE) zameldowanemu na pobyt czasowy w Polsce wydania prawa jazdy w Polsce, uzasadnioną faktem zatrzymania mu prawa jazdy w Niemczech i niemożnością posiadania więcej niż jednego prawa jazdy w krajach Unii (art. 97 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[114]). Zdaniem Sądu przepisy dyrektywy Rady nr 91/439/EWG z dnia 29 lipca 1991 roku w sprawie praw jazdy[115] oraz dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku w sprawie praw jazdy[116], obowiązujące w tym zakresie istotnie stanowią o jednym prawie jazdy, wszak nie precyzują, aby chodziło o ważne prawo jazdy, jak stanowi to art. 97 ust. 4 powołanej wyżej ustawy.

6.2.3. *Obszary Natura 2000*. Uwzględnienie przez organy, przy wydawaniu koncesji lub decyzji na obszarach Natura 2000 istniejących lub projektowanych, uwarunkowań wynika z obowiązku ochrony tych obszarów na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska

[113] Podobnie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 729/08. Stanowisko WSA w Warszawie zbieżne z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 11 grudnia 2007 r. sygn. akt III SA/Gl 1041/07.

[114] Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

[115] Dz. Urz. WE L 237 z 24 sierpnia 1991 r., s. 1–24; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 7, t. 1, s. 317–340.

i ustawy o ochronie przyrody, w szczególności art. 33, który obok innych przepisów ustawy implementuje rozwiązania przyjęte w dyrektywie Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[117], tj. tzw. dyrektywy siedliskowej. Ochrona obszaru Natura 2000, o jakiej mowa w art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody (stosowana odpowiednio również do obszarów projektowanych – w myśl art. 33 ust. 2 tego aktu prawnego), nie ma charakteru bezwzględnego i sprzeciwia się tylko takim działaniom, które w znaczący sposób mogą pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki objęte ochroną w danym obszarze Natura 2000 (wyrok z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt II GSK 365/07). Natomiast brak jest podstaw do uznania, że zakazuje się wszelkiej działalności z uwagi na projektowany obszar Natura 2000. Zarówno organ administracyjny, jak i sąd powinny brać pod uwagę okoliczności i aspekt czasowy sprawy. Nie można wykluczyć, że określona działalność będzie mogła być podjęta na terenie, na którym dopiero projektowane jest ustanowienie obszaru chronionego. Wszystko zależy jednak od jednostkowych uwarunkowań i okoliczności faktycznych danej sprawy (wyrok z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt II OSK 821/08).

Do obszarów projektowanych Natura 2000 zastosowanie ma jedynie art. 33 ust. 2 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody[118]. Konieczne jest więc przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (przepis został implementowany przez art. 33. ust. 3 ustawy o ochronie przyrody), jednakże niedozwolone jest stosowanie procedury przewidzianej w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej (przepis ten został implementowany przez art. 34 ustawy o ochronie przyrody) do czasu ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską (wyroku z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1177/07).

W odniesieniu do terenów, które mogą być określone jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty i które umieszczone zostały w wykazach krajowych przekazanych Komisji, wśród których mogą znajdować się w szczególności tereny obejmujące typy siedlisk przyrodniczych lub gatunki o znaczeniu priorytetowym, państwa członkowskie są zobowiązane na podstawie dyrektywy siedliskowej do przyjęcia środków ochrony „odpowiednich" dla zachowania ekologicznego charakteru tych terenów[119]. Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia, zgodnie z przepisami prawa krajowego, wszelkich środków niezbędnych dla uniknięcia ingerencji, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenów umieszczonych w przekazanym Komisji wykazie krajowym. Do sądu krajowego należy jednak ocena, czy środki takie zostały podjęte i czy zaistniała sytuacja stanowiła poważne zagrożenie dla przedmiotowego terenu.

6.2.4. *Udostępnienie danych osobowych*. W myśl przepisów dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych

[116] Dz. Urz. UE L 403 z 30 grudnia 2006 r., s. 18–60.

[117] Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 15, t. 2, s. 102.

[118] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz.880 ze zm.).

[119] Wyroki ETS: z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 *Dragaggi i in.*, Zb. Orz. 2005, s. I–167, pkt 25 oraz wyrok ETS z 14 września 2006 r. w sprawie C-244/05 *Bund Naturschutz in Bayern i in. przeciwko Freistaat Bayern*, Zb. Orz. 2006, s. I–8445.

osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej)[120], państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, poprzez ustawodawstwo krajowe, poufność komunikacji i związanych z nią danych o ruchu za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci łączności i publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej. Wyjątek od tej zasady przewidziany został w art. 15 ust. 1, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą uchwalić środki ustawodawcze w celu ograniczenia zakresu praw i obowiązków przewidzianych między innymi w art. 5 tej dyrektywy, gdy takie ograniczenia stanowią środki niezbędne, właściwe i proporcjonalne w ramach społeczeństwa demokratycznego do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa), obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania, dochodzenia, wykrywania i karania przestępstw kryminalnych lub niedozwolonego używania systemów łączności elektronicznej. Przepisy prawa wspólnotowego stanowią więc swoistą gwarancję właściwego przetwarzania danych osobowych. Spenalizowanie konkretnego czynu w Kodeksie wykroczeń[121] oznacza niewątpliwie, że taki czyn narusza porządek i bezpieczeństwo publiczne (wyrok z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 37/07).

6.2.5. *Własność przemysłowa*. Nie ma kolizji między art. 169 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r.[122] a art. 12 ust. 1 Pierwszej dyrektywy Rady 89/104/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. mającej na celu zbliżenie ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do znaków towarowych[123] co do zakresu przesłanek materialnoprawnych powodujących wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy lub z powodu których prawo to może być uznane za wygasłe. Dla wykazania interesu prawnego, o jakim mowa w art. 169 ust 2 p.w.p., w żądaniu stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy z powodu jego nieużywania (art. 169 ust. 1 pkt 11 p.w.p.) wystarczy wskazanie przez wnioskodawcę na własne prawo ochronne na znak towarowy dla takiej samej grupy towarów, co znak towarowy, o stwierdzenie wygaśnięcia którego wnioskodawca występuje oraz wskazanie na takie wspólne elementy w oznaczeniu występujące w obu znakach towarowych, które czynią przekonanie wnioskodawcy o ich kolizyjności obiektywnie usprawiedliwionym, tj. świadczą o tym, że przekonanie to nie jest oczywiście bezzasadne. Wprowadzenie w art. 169 ust. 2 p.w.p. przesłanki interesu prawnego kwalifikującej do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy nie pozostaje w sprzeczności z dyrektywą. Przepis art. 169 ust. 2 p.w.p. dotyczy uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy z przyczyn, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, będących przesłankami materialnoprawnymi wygaśnięcia tego prawa. Nie można zatem rozumieć wymogu wykazania interesu prawnego, jako dodatkowej przesłanki materialnoprawnej stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy (wyrok z 21 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 309/07).

---

[120] Dz. Urz. UE L 201, z 31 lipca 2002 r., s. 37; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 13, t. 29, s. 514–524.

[121] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 ze zm.).

[122] Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm. (dalej: p.w.p.).

[123] Dz. Urz. WE L 40 z dnia 11 lutego1989 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 17, t. 1, s. 146.

6.2.6. *Prawo wykonywania zawodu*. Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. akt II OSK 1208/07 było zagadnienie, czy Izba Pielęgniarek i Położnych wydając poświadczenie prawa wykonywania zawodu ma prawo badać spełnienie przez polską wyższą szkołę pielęgniarską posiadającą akredytację wymagań standardów kształcenia wynikających z prawa wspólnotowego – obok bezpośrednio wiążących przepisów traktatowych, także postanowienia dyrektywy Rady nr 77/452/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotyczącej wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług[124], dyrektywy Rady nr 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotyczącej koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną[125] oraz dyrektywy nr 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych[126]. Z uwagi na robieżności w orzecznictwie NSA, skład orzekający w ww. sprawie, postanowieniem z dnia 22 października 2008 r. przedstawił tę kwestię do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA.

7. Bezpośredni skutek dyrektyw

Odnotowano przypadki odmowy zastosowania prawa polskiego przez sądy administracyjne i oparcia się na normach dyrektyw.

W wyroku z dnia 30 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 173/08 uznano art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług za sprzeczny z prawem wspólnotowym. Ograniczenie prawa do odliczenia. przewidziane w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług, stoi w sprzeczności zarówno z ogólną zasadą neutralności i proporcjonalności wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej, jak i nie mieści się w zakresie ograniczenia prawa do odliczenia ustanowionego w art. 17 ust. 6 Szóstej dyrektywy VAT (oraz odpowiednio art. 168 dyrektywy Rady 2006/112/WE). Uznając polskie przepisy za sprzeczne z prawem wspólnotowym, WSA w Warszawie uchylił decyzje organów podatkowych obu instancji, akcentując obowiązek organów podatkowych, ponownie rozpoznających sprawę, uwzględnienia prowspólnotowej wykładni polskich przepisów, w szczególności zastosowania ogólnej zasady określonej w art. 86 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług.

W innej sprawie badano zgodność z prawem wspólnotowym § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministerstwa Finansów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[127]. Wprowadzone w tym przepisie zwolnienie z podatku od towarów i usług czynności wniesienia aportu nie znajduje podstawy

[124] Dz. Urz. WE L 176 z dnia 15 lipca 1977 r., s. 1–7 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 6, t. 1, s. 54–60.

[125] Dz. Urz. WE L 176 z dnia 15 lipca 1977 r., s. 8–10 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 6, t. 1, s. 61–63).

[126] Dz. Urz. UE L 255 z dnia 30 września 2005 r., s. 22–142; sprostowania: Dz. Urz. UE L 271 z dnia 16 października 2007 r., s. 18–19 oraz Dz. Urz. UE L 93 z dnia 4 kwietnia 2008 r., s. 28–34.

[127] Dz. U. z 2004 r. Nr 97, poz. 970.

w przepisach prawa pochodnego Wspólnoty (w szczególności w postanowieniach tytułu IX dyrektywy 2006/112/WE ani też w art. 19 tej dyrektywy). Skutkiem uznania sprzeczności polskich przepisów z prawem wspólnotowym, jest konieczność opodatkowania takiej czynności podatkiem od towarów i usług, wraz z przyznaniem podatnikowi prawa do odliczenia podatku naliczonego związanego z nabyciem towarów i usług związanych z nabyciem aportu (wyrok z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 364/08).

Podobnie, za sprzeczny ze wspólnotową zasadą proporcjonalności i neutralności podatku od towarów i usług uznano § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[128]. Zdaniem sądu, przewidziany w tym przepisie warunek posiadania potwierdzenia odbioru faktury korygującej przez nabywcę, od którego uzależniona jest możliwość obniżenia podstawy opodatkowania (a w konsekwencji obniżenie podatku należnego) stanowi bowiem środek krajowy naruszający w nadmiernym stopniu cele i treść I i Szóstej dyrektywy VAT. Sąd zaznaczył co prawda, że przepis art. 11 część C ust. 1 Szóstej dyrektywy VAT przyznaje Państwom Członkowskim kompetencję co do sformułowania warunków takiego obniżenia, nie oznacza pełnej dowolności działania Państwa Polskiego. Granicę dla takiej dowolności zasada proporcjonalności, a w ocenie Sądu środek krajowy przewidziany w § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów przekracza ramy tego, co konieczne dla osiągnięcia jego celu, osłabia bowiem zasady wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, a zatem jest sprzeczny z ogólną zasadą prawa wspólnotowego – zasadą proporcjonalności. (wyrok z dnia 3 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 399/08).

Także przewidziane w przepisach polskich ograniczenie prawa do odliczenia podatku wynikającego z faktury wystawionej przez podmiot niezarejestrowany (art. 88 ust. 3a pkt 1 lit. a/ ustawy o podatku od towarów i usług) zostało uznane za niezgodne z prawem wspólnotowym (zob. np. wyroki: z dnia 7 sierpnia 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 147/08, z dnia 26 czerwca 2008 r. ,sygn. akt I SA/Sz 94/08). Możliwość zastosowania przewidzianego w tym przepisie ograniczenia uzależniona jest od zachowania wspólnotowych zasad proporcjonalności i neutralności podatku. Wymaga to prowspólnotowej interpretacji art. 88 ust. 3a pkt 1 lit. a/ ustawy o podatku od towarów i usług, zgodnie z którą nie zachodzi podstawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony w przypadku, gdy sprzedaż została udokumentowana fakturą wystawioną przez podmiot nieistniejący lub nieuprawniony, a podatnik wiedział lub mógł wiedzieć o oszukańczym charakterze transakcji[129].

W wyroku z dnia 28 października 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1071/08, powołując się na wyrok ETS w sprawie C-401/05 VDP Dental Laboratory[130], dokonano ścisłej interpretacji zwolnienia określonego w art. 43 ust. 1 pkt 14 ustawy o podatku od towarów i usług. Zdaniem Sądu, z orzecznictwa ETS wypływa wniosek, że zwolnienie, o którym mowa w tym przepisie, ma zastosowanie wyłącznie do działalności osób fizycznych, posiadających tytuł zawodowy dentysty lub technika dentystycznego. Tym samym zwolnienie to nie może być

[128] Dz. U. z 2005 r. Nr 95, poz 798.
[129] Zob. wyrok z 8 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/Ol 180/07.
[130] Zb. Orz. 2006, s. I–12121.

stosowane do osób prawnych, co wyklucza możliwość zastosowania w stosunku do nich wskazanego zwolnienia, niezależnie od faktu zatrudniania przez osobę prawną dentystów lub techników dentystycznych[131].

Z kolei w wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Ke 110/08 uznano, że przepis art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług jest niezgodny z zapisami art. 28c część a/ Szóstej dyrektywy VAT oraz art. 138 dyrektywy 2006/112/WE w zakresie wymogu rejestracji dostawcy jako przesłanki zaistnienia dostawy wewnątrzwspólnotwej. Zdaniem Sądu wskazany warunek nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów prawa pochodnego ustanawiających wspólnotowy system podatku od wartości dodanej. Sąd wskazał, że wskazane przepisy wspólnotowe spełniają warunki bezpośredniego skutku, co w konsekwencji nakładało na organ obowiązek zastosować wskazane wyżej przepisy dyrektywy, z pominięciem sprzecznych z nimi przepisów prawa polskiego.

W wielu sprawach dotyczących momentu powstania obowiązku zapłaty podatku akcyzowego przy dostawach energii elektrycznej sądy administracyjne uznały art. 6 ust. 5 polskiej ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[132] za sprzeczny z prawem wspólnotowym. Ze względu na odmienne uregulowanie tej kwestii w art. 21 ust. 5 dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej[133] oraz upływ terminu na implementację dyrektywy do polskiego porządku prawnego sądy odmawiały zastosowania polskiego przepisu, podkreślając bezpośrednią skutek wskazanego przepisu dyrektywy 2003/96/WE[134].

8. Prawo międzynarodowe

8.1. Umowy międzynarodowe

Kwestia przejęcia mienia na podstawie art. 1, 2 i 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych[135] oraz Układu między Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki a Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dotyczącego roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 16 lipca 1960 r.[136] była przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 7 marca 2008 r. sygn.

[131] Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 lipca 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 183/08.

[132] Dz. U. z 2004 r. Nr 29, poz 257.

[133] Dz. Urz. UE L 283 z dnia 31 października 2003 r., s. 51–70; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 9, t. 1., s. 405–424.

[134] Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 1830/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2008 r. sygn. akt I SA/Wr 730/08, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2008 r. sygn. akt III SA/Gl 105/08.

[135] Dz. U. z 1968 r. Nr 12 poz. 65.

[136] Umowa niepublikowana. Zawarty w 1960 r. w Waszyngtonie układ między stroną polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki został podpisany przez pełnomocnych przedstawicieli (ministrów reprezentujących strony układu) i nie zawierał warunku ratyfikacji tej umowy. W konsekwencji układ nie został ratyfikowany ani ogłoszony w Dzienniku Ustaw.

akt I OSK 328/07. NSA wskazał, że na podstawie ww. przepisów następcy prawni, stosownie do art. 33 § 1 p.p.s.a., są uczestnikami postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony.

Wykładnia umowy między rządem RP a rządem Ukrainy o międzynarodowych przewozach drogowych z dnia 18 maja 1992 r.[137] dokonana przez organy naruszyła przepisy art. 7, art. 8 oraz art. 2 Konstytucji, ponieważ w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia przewoźnik dysponując zezwoleniem wydanym przez upoważnioną władzę jednej z Umawiających się stron, działając w zaufaniu do organów, wykonał przewóz drogowy przez terytorium RP do granicy Ukrainy, a wydanie takiego zezwolenia, przez upoważniony organ miało ten skutek, że przewoźnik nie mógł ponosić ujemnych skutków wynikających z wadliwego działania organów jednej z Umawiających się Stron. Sąd powołując się na stanowisko w wyroku z dnia 10 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 1975/06, że „umowa międzynarodowa wiąże państwa, a nie osoby fizyczne, nie może doprowadzić do sytuacji, w której w przypadku naruszenia prawa przy wydawaniu takiego zezwolenia, konsekwencje tego naruszenia miałby ponosić adresat takiego zezwolenia", wskazał, że warunkiem wykonania transportu zgodnie z umową zawartą między RP a Ukrainą jest uzyskanie zezwolenia, jednak w drodze wyjątku dopuszczalna jest sytuacja, gdzie przewoźnik jednej ze stron umowy dokonuje zakupu na terytorium drugiej strony pojazdu zarejestrowanego na terytorium państwa trzeciego i w drodze do swojego kraju, celem dokonania rejestracji zakupionego pojazdu, kierując się względami ekonomicznymi, niejako przy okazji, dokonuje przewozu towaru. Działanie takie w żaden sposób nie może być ocenianie jako sprzeczne z celem Umawiających się Stron, realizowanym w zawartej umowie (wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. sygn. II SA/Rz 278/08).

Prawo międzynarodowe stosowane było również przez sądy administracyjne w sprawach podatkowych[138]. Sądy administracyjne podejmując rozstrzygnięcie powoływały się na przepisy zawartych przez Rzeczpospolitą Polskę umów międzynarodowych o unikaniu podwójnego opodatkowania[139].

8.2. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Przyjęcie że uczniowie różnych szkół mają tą samą cechę, w związku z tym, aby mogli otrzymać stypendium naukowe, winni wykazać się takim samym wysokim poziomem w nauce, przy czym o przyznaniu prawa do stypendium naukowego powinna decydować ta sama średnia ocen w różnych szkołach ma obiektywne i rozsądne uzasadnienie, a więc realizuje uprawniony cel, jakim jest możliwość skorzystania ze stypendiów naukowych w równym stopniu przez uczniów różnych szkół i jest zgodne również z Konwencją o ochro-

[137] MP z 2002 r. Nr 6, poz. 125.

[138] Zagadnienia dotyczące przeciwdziałania podwójnego opodatkowania podniesione w wyroku z dnia 12 sierpnia 2008 r. sygn. akt II FSK 782/07 omówiono w części pierwszej.

[139] Zob. np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 marca 2008r. sygn. akt II FSK 116/07; wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2008 r. sygn. akt II FSK 266/08; wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2008 r. sygn. akt II FSK 1171/07.

nie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.[140] oraz orzecznictwem ETS (wyrok z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Go 211/08).

Celem instytucji wyłączenia sędziego jest realizacja konstytucyjnego prawa obywateli do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Bezstronność sądu jest też elementem prawa do przeprowadzenia rzetelnego postępowania sądowego w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych[141]. Także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na temat bezstronności sędziego w świetle art. 6 ust. 1 wyżej powołanej Konwencji wyraźnie wskazuje na konieczność unikania sytuacji stwarzających wątpliwości co do bezstronności sędziego. Naruszenie jednak tego przepisu w kontekście podejmowania przez tego samego sędziego czynności na różnych etapach określonego postępowania Europejski Trybunał rozpatruje kazuistycznie, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy (wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 392/08 oraz z dnia 9 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 520/07).

Odnosząc się do kwestii wyłączenia sędziego na podstawie art. 18 § 1 pkt 5 p.p.s.a wskazał, że pojęcie sprawy należy rozumieć szeroko, niekoniecznie jako sprawę w rozumieniu przepisów k.p.a. Zdaniem NSA w przypadku wątpliwości trzeba je tłumaczyć na rzecz wyłączenia sędziego od udziału w sprawie, tak aby dla właściwej i pełnej realizacji konstytucyjnego prawa do bezstronnego sądu doprowadzić do przekonania, jeżeli nie samej strony, to przynajmniej obiektywnego zewnętrznego obserwatora, że sędzia gwarantuje bezstronność w prawie. Nie bez znaczenia dla takiej interpretacji art. 18 § 1 ust. 5 p.p.s.a. ma także orzecznictwo europejskie, szczególnie mocno akcentujące znaczenie bezstronności sędziego dla realizacji prawa gwarantowanego art. 6 Europejskiej Konwencji odnośnie do praw człowieka i podstawowych wolności (wyrok z dnia 3 października 2008 r. sygn. akt II OSK 400/08, także orzeczenie ETPC z 8 lutego 2000 r. sygn. akt 28488/95).

Rozstrzygnięcie sądu ujęte w odpowiedniej formule procesowej stanowi rezultat przeprowadzonej przez ten sąd kontroli administracji publicznej. Podstawę prawną wyroku sądu administracyjnego stanowią te przepisy, które określają sposób rozstrzygnięcia sprawy w zależności od wyników postępowania sądowego. Tak rozumiana podstawa rozstrzygnięcia powinna być podana i wyjaśniona w uzasadnieniu wyroku. Fakt nieodniesienia się przez sąd pierwszej instancji expressis verbis do podniesionego przez skarżącego zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i obywatela nie wpływa na prawidłowość zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia. Zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa wspólnotowego, chronioną na mocy art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Prawo krajowe normuje zaś legitymację i interes podmiotów prawa do wniesienia sprawy do sądu, prawo wspólnotowe wymaga natomiast, by przepisy krajowe nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 871/07).

W wyroku z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 314/07 NSA dokonał wykładni art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości[142]

[140] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
[141] Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
[142] Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.

w oparciu o postanowienia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji[143] oraz Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez uznanie za prawidłowe ustalenia odszkodowania nieodpowiadającego wartości wywłaszczonej nieruchomości, w wyrokach z dnia 1 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1681/07 oraz dnia 1 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1789/07 NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że przedmiotowa sprawa nie dotyczyła ustalenia wysokości odszkodowania, lecz jej przedmiotem było badanie, czy weryfikowana decyzja została wydana w oparciu o prawidłową podstawę prawną oraz czy nie naruszała w sposób rażący prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Określone w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności standardy w zakresie prawa osoby do poszanowania przysługującego jej prawa własności nie mogły być zastosowane w procesie aktualnie dokonywanej kontroli legalności decyzji administracyjnej wydanej przed 30 laty, na podstawie ówcześnie obowiązującego prawa i w ówczesnych warunkach społeczno-gospodarczych (wyrok z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 253/07).

Powołując się na orzecznictwo ETC, wskazujące, że każde pozbawienie właściciela prawa własności lub znaczne ograniczenie go w wykonywaniu tego prawa, zarówno gdy zostało dokonane na podstawie orzeczenia właściwego organu, jak i wówczas, gdy ma ono charakter jedynie faktyczny, powinno wiązać się z odpowiednią rekompensatą. W wyroku z dnia 26 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 326/08 podkreślono, że niezależnie od tego, jaki charakter mają drogi, pod które dokonano podziału, zasadne jest przyznanie odszkodowania byłym właścicielom, którzy utracili możliwość wykonywania prawa własności na wydzielonych działkach.

Na uwagę zasługuje również stanowisko w sprawie o sygn. akt II SA/Go 676/08 (wyrok z dnia 27 listopada 2008 r.), w której uchylona została decyzja dotycząca odmowy przyznania zasiłku celowego w kwocie 30 zł na uiszczenie opłaty podstawowej za wniesienie sprawy do sądu. W niniejszej sprawie organy obu instancji wyraziły pogląd, że objęta wnioskiem opłata sądowa, a konkretnie opłata podstawowa, nie należy do niezbędnych potrzeb życiowych, które zaspokojone być mogą w drodze zasiłku celowego. Zdaniem Sądu przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy należało mieć na uwadze, że przewidziana w procedurach sądowych instytucja zwolnienia od kosztów sądowych ma na celu zagwarantowanie dostępu do sądu osobom, które z różnych względów nie są w stanie ponieść tych kosztów osobiście. Zasada prawa do sądu, jako gwarancja poszanowania praw człowieka, znajduje również oparcie w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji Rzymskiej z dnia 4 listopada 1950 r. o Ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ratyfikowanej przez Polskę. Obowiązek uwzględnienia konstytucyjnego prawa do sądu dotyczy również organów stosujących ustawę o pomocy społecznej, w takim zakresie, w jakim prawo to nie jest wystarczająco gwarantowane przez przepisy innych ustaw, o ile w sprawie ma zastosowanie sądowe lub ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych.

Niedopuszczalna jest praktyka, kiedy osobie przyznaje się pomoc prawną, a następnie uniemożliwia się jej skorzystanie z tej pomocy. W sytuacji gdy sąd pierwszej instancji,

[143] Dz. U. z 1995 r. Nr 3, poz. 175 ze zm.

posiadając wiedzę o udziale w sprawie pełnomocnika z urzędu – którego sam ustanowił – pomija go w postępowaniu przed dołączeniem przez pełnomocnika do akt sprawy przy pierwszej czynności procesowej dokumentu pełnomocnictwa, to takie postępowanie Sądu nie wypełnia standardów pomocy prawnej wynikających z art. 6 Europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności i art. 45 ust. 1 Konstytucji (postanowienie z dnia 1 lutego 2008 r. sygn. akt II FZ 4/08).

Wielokrotnie w orzeczeniach NSA podkreślano, 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. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wskazywano jednak, że prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i może być przedmiotem uzasadnionych prawnie ograniczeń. Ograniczona ilość funduszy publicznych dostępna na udzielanie pomocy prawnej sprawia, że koniecznością systemu wymiaru sprawiedliwości jest przyjęcie procedury selekcji, a sposób, w jaki ta procedura funkcjonuje w poszczególnych sprawach, winien być pozbawiony arbitralności lub dysproporcjonalności i nie powinien rzutować na istotę prawa dostępu do sądu[144].

Odnosząc się zaś do kwestii zobowiązań wynikających z postanowień ratyfikowanej umowy międzynarodowej, jaką jest Konwencja sporządzona w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 roku o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska[145], NSA zauważał, iż umowa ta nie przewiduje zwolnienia organizacji pożytku publicznego, działających w zakresie objętym przedmiotową Konwencją, z obowiązku uiszczania kosztów sądowych. Powoływany przez organizacje art. 9 ust. 5 Konwencji zobowiązuje Strony tej konwencji do zapewnienia informowania społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważenia stworzenia odpowiedniego mechanizmu pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Takim mechanizmem jest bez wątpienia nie tylko ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych, ale i prawo pomocy[146].

W kilku orzeczeniach NSA podkreślił[147], że należy tak interpretować przepisy obowiązującego prawa, aby nie zamykać stronie możliwości dochodzenia swych praw na drodze sądowej, o czym stanowi art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

---

[144] Por. wyrok ETPC z dnia 16 lipca 2002 r. *w sprawie P., C. i S. przeciwko Wielkiej Brytanii* (nr 56547/00).

[145] Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

[146] Postanowienie NSA z dnia 17 czerwca 2008 r. sygn. akt II OZ 598/08, postanowienie NSA z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt II OZ 649/08, postanowienie z dnia 18 marca 2008 r. sygn. akt II OZ 223/08, postanowienie z dnia 1 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OZ 260/08, postanowienie z dnia 4 stycznia 2008 r. sygn. akt II OZ 1351/07, postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2008 r. sygn. akt II OZ 11/08, II OZ 12/08, II OZ 13/08, II OZ 17/08, II OZ 15/08, II OZ 16/08, postanowienie NSA z dnia 15 lutego 2008 r. sygn. akt II OZ 108/08, postanowienie NSA z dnia 17 czerwca 2008 r. sygn. akt II OZ 599/08.

[147] Postanowienie NSA z 16 maja 2008 r. sygn. akt I OZ 336/08; postanowienie NSA z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt I OZ 354/08, postanowienie NSA z dnia 30 maja 2008 r. sygn. akt I OZ 354/08.

8.3. Kodeks dobrej administracji

W sprawie o sygn. IV SA/Wr 172/08, dotyczącej skargi na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r. wskazano, że postanowienie w tym przedmiocie jest rozstrzygnięciem kończącym wstępne postępowanie organu odwoławczego. Wydanie tego rodzaju postanowienia możliwe jest dopiero po ostatecznym rozpatrzeniu prośby o przywrócenie terminu, w tym obejmującym również kontrolę sądowoadministracyjną tego orzeczenia. Zarówno bowiem postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak również postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia takiego wniosku mogą podlegać weryfikacji w drodze zaskarżenia ich do sądu administracyjnego. Stwierdzenie powyższego oznacza, że wydanie postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przed wyczerpaniem przez stronę możliwości jego kontroli przez sąd administracyjny uznać należy za naruszające podstawowe zasady postępowania administracyjnego, a w szczególności przepis art. 7 i art. 8 k.p.a. W tym zakresie Sąd nie zaaprobował poglądu wyrażonego w wyroku NSA z dnia 24 stycznia 2006 r. sygn. akt II OSK 50/05, wedle którego dopuszczalne jest załatwienie – w przypadku odmownego załatwienia prośby strony o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania – przez organ odwoławczy sprawy przywrócenia terminu do wniesienia środka odwoławczego jednym postanowieniem, z równoczesnym stwierdzeniem wniesienia odwołania z uchybieniem terminu. Zdaniem WSA we Wrocławiu organ odwoławczy powinien wstrzymać się z wydaniem orzeczenia, o którym mowa w art. 134 k.p.a. do momentu uzyskania przez postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy waloru prawomocności, tj. prawomocnego załatwienia przez sąd administracyjny skargi na powyższe postanowienie. Takie właśnie postępowanie organu odwoławczego świadczyłoby o poszanowaniu zasad dobrej administracji przewidzianych w uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. – Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji oraz prawidłowym stosowaniu ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

8.4. Sprawy cudzoziemców

W sprawach dotyczących udzielenia cudzoziemcom ochrony, dokonując wykładni pojęcia „grupa społeczna" w kontekście przesłanki nadania statusu uchodźcy, określonej w art. 1A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.[148], przyjęto, że cechą stanowiącą o istnieniu grupy społecznej w rozumieniu Konwencji genewskiej może być również płeć, a zatem kobiety mogą stanowić grupę społeczną w rozumieniu art. 1A pkt 2 Konwencji. Odnosząc się zaś do kwestii związanych z problematyką zagrożenia ze strony tzw. podmiotów niepaństwowych jako podmiotów dopuszczających się prześladowań Sąd uznał, że jeżeli podmiotem dopuszczającym się prześladowań nie są organy władzy publicznej, nadanie statusu uchodźcy jest uzasadnione nie tylko wówczas, gdy obawa przed prześladowaniem wynika z przyczyn wskazanych w art. 1A pkt 2 Konwencji,

[148] Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

ale także wówczas, gdy te właśnie przyczyny powodują, że cudzoziemiec nie może uzyskać ochrony w kraju pochodzenia. Stanowisko takie zgodne jest z przepisami – dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 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[149] – art. 6 lit. c/ (wyrok z dnia 8 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 237/07).

9. Uwagi końcowe

W 2008 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 kontroli sądowej w roku sprawozdawczym były w jeszcze szerszym zakresie, niż to miało miejsce w 2008 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 za pomocą orzeczeń ETS i Sądu Pierwszej Instancji, 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.

W 2008 r. z pytaniem prejudycjalnym do ETS dwukrotnie wystąpił NSA oraz WSA w Poznaniu. W związku z tym postępowania sądowoadministracyjne zostały zawiedzone.

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.

Nadal aktualny pozostaje wniosek, że 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.

Prawo międzynarodowe było wykorzystywane w 2008 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych w ograniczonej kategorii spraw.

[149] Dz. Urz. UE L 304 z dnia 30 września 2004 r., s. 12–23; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 19, t. 7., s. 96–107.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego

Składy orzekające sądów administracyjnych, podobnie jak w latach ubiegłych, korzystały z możliwości wniesienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji. W 2008 r. wniesiono 8 wniosków o rozstrzygnięcie zgodności przepisów prawa z Konstytucją[1]. Trybunał Konstytucyjny załatwił 12 spraw zainicjowanych pytaniami prawnymi składów orzekających. Wydał siedem wyroków i 5 postanowień umarzających postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Aktualnie 18 wniosków czeka na rozstrzygnięcie[2].

1.2. Pytania prawne oczekujące na rozstrzygnięcie

W większości pytań prawnych składy orzekające kwestionowały przekroczenie przez organ zakresu upoważnienia do wydania aktu podustawowego oraz zawarcie w tym akcie przepisów należących do materii ustawowej.

Tradycyjnie najwięcej pytań prawnych (5) dotyczy przepisów prawa podatkowego.

W pytaniu prawnym składu orzekającego NSA (postanowienie z dnia 16 listopada 2007 r. sygn. akt I FSK 792/07) wyrażono wątpliwość co do konstytucyjności § 6 ust. 1 pkt. 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego, który zdaniem Sądu wykraczał poza zakres upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[3]. Zaskarżony przepis rozporządzenia Ministra Finansów nakładał na sprzedawcę oleju opałowego obowiązek uzyskania oświadczenia stwierdzającego o przeznaczeniu wyrobów na cele opałowe, a w przypadku braku takiej możliwości – obowiązek wpisania na oświadczeniu numeru i daty wystawienia dokumentu potwierdzającego tę sprzedaż, jeśli nabywcą była osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej. W przypadku niespełnienia tego warunku sprzedawca zamiast zwolnienia od podatku akcyzowego obciążany był stawką podatku akcyzowego określonego dla oleju napędowego. W dacie wydania rozporządzenia brak było w ustawie upoważnienia do regulowania kwestii dotyczącej warunków zwolnienia niektórych wyrobów z akcyzy w postaci uzyskiwania oświadczenia nabywcy. Po wydaniu rozporządzenia w kolejnych nowelizacjach ustawy o VAT z 1993 r. „uzupełniano" przepisy upoważnienia: z dniem 26 marca 2002 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o VAT, mocą której do art. 35 dodano ust. 6 wprowadzający rozwiązania, które poprzednio

[1] W 2007 r. składy orzekające złożyły 17 wniosków.

[2] Dla wniosku o sygn. akt P 80/08 został wyznaczony termin rozprawy na 24 lutego 2009 r., natomiast pytanie o sygn. akt P 6/07 składu orzekającego WSA w Bydgoszczy rozstrzygnięto w dniu 8 stycznia 2009 r. – TK orzekł, że 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 jest zgodny z zasadą ochrony interesów w toku wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 Konstytucji.

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

znajdowały się akcie wykonawczym, m.in. dotyczące momentu powstania obowiązku podatkowego przy sprzedaży olejów opałowych i olejów napędowych, przeznaczonych na cele inne niż opałowe; z dniem 1 października 2002 r. znowelizowano m.in. art. 37 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy[4] uzupełniając upoważnienie o możliwość określenia warunków stosowania obniżek lub zwolnienia; z dniem 1 stycznia 2003 r. weszła w życie kolejna nowelizacja ustawy o VAT[5], mocą której dodano art. 35a uprawniający sprzedawcę wyrobów akcyzowych do żądania od nabywcy dowodu identyfikującego jego tożsamość. Jednakże mimo zmiany treści upoważnienia do wydania rozporządzenia, § 6 rozporządzenia, będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie, 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, co budzi wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji (sygn. akt TK P 5/08).

Pytanie składu orzekającego NSA (postanowienie z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt I FSK 927/07) dotyczy wątpliwości co do zgodności z upoważnieniem ustawy[6] i z Konstytucją § 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[7]. Wątpliwości dotyczą głównie przekazania do regulacji podstawowej materi zastrzeżonej dla ustawy (sygn. akt TK P 58/07).

Pytanie prawne składu orzekającego NSA (postanowienie z dnia 28 sierpnia 2008 r. sygn. akt I FSK 817/07) odnosi się do wątpliwości co do konstytucyjności przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego[8], w których zawarto odesłania do kolejnego przepisu, który z kolei odsyłał do następnego przepisu. Chodzi o § 6 ust. 5 ww. rozporządzenia odsyłający – w zakresie określenia stawki podatku z tytułu sprzedaży oleju opałowego w sytuacji niezłożenia oświadczenia przez nabywcę, stwierdzającego, że nabywany wyrób jest przeznaczony na cele opałowe – do odpowiedniego stosowania § 5 tegoż rozporządzenia oraz o § 4 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego[9], odsyłający – w zakresie określenia stawki podatku z tytułu sprzedaży oleju opałowego w sytuacji niezłożenia oświadczenia przez nabywcę, stwierdzającego, że nabywany wyrób jest przeznaczony na cele opałowe – do odpowiedniego stosowania § 3 ust. 3 tegoż rozporządzenia. Wątpliwości składu orzekającego powstały na tle uregulowań kolejnych rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie podatku akcyzowego: z 22 marca 2002 r., z 23 grudnia

[4] Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

[5] 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.

[6] Z art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.).

[7] Dz. U. Nr 74, poz. 668 ze zm.

[8] Dz. U. Nr 27, poz. 269 ze zm.

[9] Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.

2003 r. oraz z 22 kwietnia 2004 r., w których zostały określone przepisy warunkujące prawo do zastosowania obniżonych stawek podatku akcyzowego. Jednocześnie wprowadzono regulację odsyłającą do odpowiedniego stosowania przepisów odbierających prawo do zastosowania obniżonych stawek podatku akcyzowego w przypadku niespełnienia określonych przepisami rozporządzenia (sygn. akt TK P 94/08).

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Łodzi (postanowienie z dnia 12 czerwca 2008 r. sygn. akt I SA/Łd 335/08) odnosi się do konstytucyjności przepisów art. 75 § 2 pkt 1 lit. b/ i § 3 oraz art. 81 § 1 Ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim pomijają wśród osób uprawnionych do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty i korekty deklaracji wspólników rozwiązanej spółki cywilnej będącej podatnikiem. Pytający Sąd wskazał, że przepisy Ordynacji podatkowej dopuszczają możliwość określenia spółce cywilnej, po jej rozwiązaniu, zobowiązania podatkowego, natomiast nie uwzględniono okoliczności, że określenie zobowiązania podatkowego po rozwiązaniu spółki cywilnej lub tuż przed jej rozwiązaniem może doprowadzić do sytuacji, w której powstanie jednocześnie zaległość podatkowa i nadpłata (sygn. akt TK P 80/08)[10].

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Poznaniu (postanowienie z dnia 28 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Po 357/06) odnosi się do kwestii zgodności z Konstytucją art. 18 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w zakresie, w jakim nakłada na komorników sądowych obowiązki płatnika od dokonywanej w trybie egzekucji dostawy nieruchomości będącej własnością dłużnika (sygn. akt TK P 44/07).

Zagadnień prawa budowlanego oraz planowania przestrzennego dotyczą 3 pytania prawne.

Pytanie prawne składu orzekającego WSA we Wrocławiu (postanowienie z dnia 8 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 588/07) nawiązuje do wyroku TK o sygn. akt P 37/06. Sąd wnosząc o stwierdzenie konstytucyjności art. 49b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.[11] – Prawo budowlane, w części obejmującej wyrażenia: „w dniu wszczęcia postępowania", powołał się na to rozstrzygnięcie. Zaskarżony przepis odnosi się do rozbiórki obiektu budowlanego, lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Nakaz ten, zgodnie z ust. 2, może być wstrzymany, jeśli ww. budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo, w przypadku jego braku, ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, a na inwestora nakłada obowiązek przedłożenia w terminie 30 dni stosownych dokumentów. Zdaniem Sądu, skoro TK w wyroku o sygn. akt P 37/07 uznał, że art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b/ i art. 48 ust. 3 pkt 1 prawa budowlanego w częściach obejmujących wyrażenie „w dniu wszczęcia postępowania" są niezgodne z Konstytucją, to uzasadnia stanowisko, że zaskarżony przepis jest również niezgodny z Konstytucją (sygn. akt TK P 46/08).

[10] Rozstrzygnięto w wyroku z dnia 24 lutego 2009 r. sygn. akt P 80/08 uznając zaskarżony przepis za niezgodny z Konstytucją.

[11] Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

Pytanie prawne NSA (postanowienie z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt II OSK 568/07) dotyczy konstytucyjności przepisów prawa budowlanego ustalających podstawę naliczania wymiaru kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej przepisami prawa zgody organu. Zaskarżone zostały przepisy art. 59f ust. 1 (podstawa naliczanie kary), art. 57 ust. 7 (w zakresie, w jakim przewiduje stawkę kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem art. 54 i 55 stanowiącą dziesięciokrotność kary, o której mowa w art. 59f ust. 1) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Zdaniem NSA wysokość kary za przystąpienie do użytkowania obiektu bez wymaganego prawem zezwolenia w stosunku do pozostałych naruszeń prawa jest zbyt restrykcyjna, a ponadto nie przewiduje możliwości zmniejszenia kary w sytuacji pozytywnego zachowania się podmiotu winnego naruszenia (sygn. akt TK P 64/07).

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Krakowie (postanowienie z dnia 27 marca 2008 r. sygn. akt II SA/Kr 778/07) odnosi się do przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulujących zagadnienia obliczania wysokości renty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Pytanie odnosi się do zagadnień intertemporalnych dotyczących okresu pomiędzy wygaśnięciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 87 ust. 3 ww. ustawy a uchwaleniem nowego planu. Zgodnie z kwestionowanymi przepisami (art. 37 ust. 1) wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. W przypadku gdy pomiędzy wygaśnięciem planu a uchwaleniem nowego jest luka czasowa, do wyliczenia wzrostu wartości nieruchomości stosuje się faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości, nawet jeśli zapisy obu planów są tożsame. Zdaniem Sądu pytającego tzw. faktyczny sposób wykorzystywania to element stanu faktycznego, a nie oceny prawnej. W sprawie będącej podstawą pytania prawnego uwzględnienie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości oznacza uwzględnienie faktu, że działka przed uchwaleniem planu była niezabudowana i porośnięta trawą (sygn. akt TK P 58/08).

Kilka pytań prawnych odnosi się do zagadnień związanych z działalnością gospodarczą.

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Warszawie (postanowienie z dnia 25 września 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 984/07) odnosi się do wątpliwości co do zgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[12] 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[13]. Pytanie prawne zostało sformułowane w czasie rozpoznawania przez Sąd skargi na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego, utrzymującą w mocy decyzję Komisji Papierów Wartościowych i Giełd o zawieszeniu uprawnień skarżącego do wykonywania zawodu doradcy inwestycyjnego. Postępowanie w sprawie zostało wszczęte w dniu 7 lipca 2005 r., kiedy obowiązywała ustawa

[12] Dz. U. Nr 183, poz. 1538 ze zm.

[13] Dz. U. z 2005 r. Nr 111, poz. 937 ze zm.

z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Zdaniem Sądu przepisy ww. ustawy nie stwarzały 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).

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Gdańsku (postanowienie z dnia 7 listopada 2007 r. sygn. akt III SA/Gd 325/07) dotyczy kwestii zrównania odpowiedzialności osób, 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. Chodzi o przepisy art. 92 ust. 1 w zw. z pkt 4 załącznika do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[14]. Zdaniem składu orzekającego jednakowe ograniczenie praw majątkowych osób, które uiściły stosowną opłatę, a jedynie nie posiadały w chwili kontroli dowodu jej uiszczenia, i osób, które nie uiściły tej opłaty w ogóle, narusza zasadę proporcjonalności i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (sygn. akt TK P 9/08).

Pytanie prawne WSA w Warszawie (postanowienie z dnia 29 września 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 973/08) odnosi się do kwestii zawarcia upoważnienia dla organu do regulacji w akcie podustawowym zagadnień należących do materii ustawowej. Chodzi o art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[15], w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, działającą w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do ustalenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłaty za udzielenie koncesji, o której mowa w art. 40 ust. 1 wymienionej ustawy oraz o rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych[16]. Zdaniem Sądu pytającego upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji nie zawiera wytycznych do treści rozporządzenia. Poza tym przedmiotowe rozporządzenie wykracza poza zakres upoważnienia, a tym samym, w części określającej wysokość opłaty, jest wydane bez podstawy prawnej. Zakres spraw przekazanych do uregulowania w niniejszym rozporządzeniu obejmuje wyłącznie wysokość opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 1 ww. ustawy, oraz określenie podmiotów zwolnionych od opłaty. Tymczasem w § 2 i w § 3 przedmiotowego rozporządzenia określono zasady obliczania wysokości opłaty za udzielenie koncesji. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów odnoszą się głównie do upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji[17], w świetle

[14] Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

[15] Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm.

[16] Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 153 ze zm.

[17] Krajowa Rada w porozumieniu z Ministrem Finansów, uwzględniając charakter poszczególnych nadawców i ich programów, ustala, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, oraz może określić podmioty zwolnione od opłaty.

wymagań określonych w art. 84 i art. 217 Konstytucji, z których to przepisów wynika, że nakładanie obowiązków w zakresie ciężarów i świadczeń publicznych jest zastrzeżone do materii ustawowej.

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Poznaniu (postanowienie z dnia 13 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 617/07) odnosiło się do kwestii nałożenia na pracodawców obowiązku zapewnienia pracownikom palarni [papierosów]. Chodzi o przepisy art. 237^{15} § 1, art. 233, art. 214 § 1 i 2, art. 207 § 1 i 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy; art. 5 ust. 1 pkt 3 i ust. 1a ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych i przepisy § 1 pkt 3, § 2 pkt 2, § 111 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy i § 40–42 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia, w części, w której stanowić mogą podstawę nakładania na pracodawców obowiązku zapewnienia pracownikom pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w postaci palarni. Zdaniem Sądu pytającego przepisy te naruszają art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3, art. 66 ust. 1, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2, art. 3, art. 5 ust. 2 lit. b/ i art. 8 ust. 2 Ramowej Konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu sporządzonej w Genewie dnia 21 maja 2003 roku (sygn. akt TK P 12/08).

Część pytań odnosi się do zagadnień pomocy społecznej.

Skład orzekający WSA w Poznaniu (postanowienie z dnia 5 marca 2008 r. sygn. akt IV SA/Po 347/07) powziął wątpliwości co do zgodności rozporządzenia z ustawą o świadczeniach rodzinnych oraz przepisami Konstytucji RP, w sytuacji, gdy wnioskodawca utraci dochód w roku kalendarzowym stanowiącym podstawę do ustalenia świadczeń rodzinnych albo po tym roku i w tym samym roku uzyska jakikolwiek inny dochód (bez względu na jego wysokość). W takiej sytuacji § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 marca 2006 r. całkowicie wyłącza uprawnienie wnioskodawcy do pomniejszenia dochodu rodziny o dochód utracony. Zdaniem Sądu pytającego przepis ten jest niezgodny z art. 5 ust. 4 w związku z innymi przepisami (art. 3 pkt 23 i art. 3 pkt 1, art. 5 ust. 4a w związku z art. 3 pkt 24) ustawy o świadczeniach rodzinnych, który takiego wyłączenia nie przewiduje. Przepis § 17 ust. 2 ww. rozporządzenia zawiera dodatkowy i nieprzewidziany przez ustawę o świadczeniach rodzinnych warunek potrącenia dochodu utraconego w postaci nieuzyskania innego dochodu w tym samym roku kalendarzowym, a tym samym wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zaskarżony przepis wprowadza natomiast przesłankę negatywną do potrącenia dochodu utraconego. Jest to, zdaniem składu orzekającego, rozszerzenie treści ustawy, które nie znajduje uzasadnienia i nie ma podstawy prawnej (sygn. akt TK P 45/08).

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Szczecinie (postanowienie z dnia 1 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 354/07) odnosi się do art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, upoważniającego Radę Ministrów do określenia sposobu ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału i maksymalnej wysokości ryczałtu na zakup opału dla gospodarstw domowych, których lokale mieszkalne nie

są wyposażone w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody oraz gazu przewodowego, stanowiącego część dodatku mieszkaniowego. Zdaniem Sądu pytającego upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia sposobu ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału należy do materii ustawowej (sygn. akt TK P 81/08).

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Łodzi (postanowienie z dnia 17 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA /Łd 147/07) odnosi się do wątpliwości co do konstytucyjności art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej[18], pozwalającego na zatrzymanie prawa jazdy osobie, która zalega z płatnością alimentów. Zdaniem Sądu pytającego przepis ten narusza 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).

Pozostałe pytania odnoszą się różnych zagadnień.

Skład orzekający WSA w Gdańsku (postanowienie z dnia 27 marca 2008 r. sygn. akt III SA/Gd 24/08) powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją § 57 pkt 4 zawierającego wykaz chorób i ułomności, stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych[19]) w zakresie, w jakim stwierdzenie u policjanta nosicielstwa wirusa HIV powoduje uznanie go za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby. W uzasadnieniu, powołując się na literaturę medyczną, wskazano, że nosicielstwo wirusa HIV może nie wywoływać żadnych objawów, co oznacza, że może nie mieć żadnego lub prawie żadnego wpływu na funkcjonowanie osoby będącej nosicielem. Natomiast prawodawca ukształtował przepisy załącznika nr 2 do rozporządzenia w taki sposób, że osoba będąca nosicielem wirusa HIV może być uznana tylko za niezdolną do służby bez możliwości stwierdzenia, że nosiciel cierpi na schorzenie lub ułomność zmniejszającą sprawność do służby, lecz nie stanowi to przeszkody do pełnienia służby na określonych stanowiskach (kategoria C), co występuje przy innych schorzeniach. Skład orzekający uzasadnił, że zdolność fizyczna i psychiczna do służby w Policji nie musi być bezwzględna, gdyż służbę mogą pełnić także osoby ze stwierdzonymi schorzeniami lub ułomnościami, które zmniejszają zdolność do służby, ale nie stanowią przeszkody do pełnienia służby na określonych stanowiskach. Istnienie zależności między nasileniem, stopniem schorzenia (wystąpieniem jego objawów) u takich funkcjonariuszy, a możliwością pełnienia przez nich służby stanowi istotną cechę wspólną funkcjonariuszy policji dla potrzeb ustalenia ich kategorii zdrowia. Wątpliwości Sądu budzi, czy brak możliwości zaliczenia funkcjonariuszy będących nosicielami wirusa HIV do innej kategorii, niż kategoria D, niezależnie od faktycznego stanu ich zdrowia, nie stanowi formy nieuzasadnionej i niekonstytucyjnej dyskryminacji w świetle art. 32 Konstytucji, naruszenia jednakowych zasad dostępu do służby publicznej w świetle art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 25 pkt c) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.[20] (sygn. akt TK P 61/08).

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Warszawie (postanowienie z dnia 5 września 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 973/08) odnosi się do kwestii przekazania do kompetencji

[18] Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.
[19] Dz. U. z 1991 r. Nr 79, poz. 349 ze zm.
[20] Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

organu administracji publicznej, w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[21], do orzekania w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[22] (sygn. akt TK P 107/08).

Pytanie prawne składu orzekającego WSA w Gliwicach (postanowienie z dnia 23 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/GL 619/06) odnosi się do wątpliwości co do konstytucyjności art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną 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. Chodzi o charakter decyzji wojewody, stwierdzającej przejście nieruchomości, zajętych pod drogi publiczne, na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (sygn. akt TK P 33/07).

1.2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2008 r. zainicjowane w trybie pytania prawnego

W rozpoznanych sprawach Trybunał Konstytucyjny w jednym przypadku uznał, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją, natomiast w sześciu przypadkach podzielił wątpliwości składów orzekających uznając zaskarżone przepisy za niezgodne z Konstytucją, z tym że w dwóch przypadkach odroczył wejście w życie wyroku o 12 miesięcy.

Odnośnie do pytania prawnego składu orzekającego WSA w Łodzi (postanowienie z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 1090/06) o stwierdzenie, czy § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. 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, Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 31 marca 2008 r. sygn. akt P 20/07, uznał, że przepis ten nie narusza art. 2 i art. 32 Konstytucji. Zdaniem TK świadczenia z pomocy społecznej zostały skierowane do grupy osób, które skutki suszy mogły odczuć w sposób najbardziej dotkliwy, gdyż ich działalność rolnicza stanowi jedyne, a nie dodatkowe źródło dochodu, jak w przypadku osób ubezpieczonych na wniosek. Ponieważ wypłata zasiłków następuje ze środków budżetu państwa, a nie ze składek osób, którym świadczenia przysługują, a zatem ograniczenie pomocy pieniężnej w stosunku do rolników ubezpieczonych z mocy ustawy nie narusza wskazanych we wniosku konstytucyjnych zasad, taka bowiem jest istota pomocy społecznej i podstawowa różnica w odniesieniu do instytucji ubezpieczeń społecznych.

Natomiast w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r. sygn. akt P 4/06 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym

[21] Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.
[22] Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu, jest niezgodny z art. 46, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji, art. 130a ust. 11 pkt 3 powyższej ustawy jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów jest niezgodny z art. 130a ust. 11 pkt 3 powołanej ustawy oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji". Sprawa ta została zainicjowana pytaniem prawnym składu orzekającego WSA w Gdańsku (postanowienie z dnia 30 listopada 2005 r. sygn. akt II SA/Gd 5/05), który powziął wątpliwość co do zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów, które przewidywały, że samochód, usunięty z drogi w przypadku naruszenia przepisów ruchu drogowego (np. braku dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia) i nieodebrany przez właściciela w ciągu 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznaje się za porzucony i z mocy ustawy przechodzi na rzecz Skarbu Państwa, a tzw. orzeczenie o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa wydaje naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Zdaniem TK o przejściu własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa powinien zatem orzekać sąd, który ma zapewnić sprawiedliwe i szczególnie wnikliwe, a także merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Orzeczenie sądu winno mieć nie tylko charakter prawomocny, ale i konstytutywny. Nadto TK za niekonstytucyjny uznał sposób unormowania zasad pozbawienia własności, określonych w rozporządzeniu, ponieważ formułowanie upoważnień ustawowych do uregulowania w drodze aktów wykonawczych kwestii związanych z pozbawieniem prawa własności jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Tylko ustawa może wskazywać sąd jako jedyny właściwy organ do orzekania o przepadku pojazdu. W omawianym wyroku Trybunał wskazał, że niekonstytucyjne przepisy, we wskazanym zakresie, utracą moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, stanowiąc w końcowej części uzasadnienia, że termin odroczenia wskazany w wyroku nie ogranicza sądu pytającego, mającego rozstrzygnąć tę konkretną sprawę.

W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt P 23/07 Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne WSA w Krakowie (postanowienie z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 125/06) i orzekł, że „art. 237 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy w zakresie, w jakim nie określają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji". Za zasadny uznał Trybunał zarzut składu orzekającego, że niedopuszczalne z punktu widzenia Konstytucji jest „przesunięcie całej regulacji materialnoprawnej do rozporządzenia przy całkowitym milczeniu w tym zakresie ustawy". W kwestionowanym rozporządzeniu RM znajdują się regulacje, które nie mają jedynie wykonawczego charakteru, a które np. rozszerzają katalog podmiotów dokonujących zgłoszenia podejrzenia choroby zawodowej u pracownika, a tym samym modyfikują treść normy materialnoprawnej upoważniającej organ do działania. Dotyczy to również definicji choroby zawodowej zawartej w rozporządzeniu. Także w tym wyroku orzeczono utratę mocy obowiązującej z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Wyrok z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt P 18/06[23] został zainicjowany pytaniami prawnymi trzech wojewódzkich sądów administracyjnych: w Łodzi, Bydgoszczy i Gdańsku (postanowienie WSA w Łodzi z dnia 24 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Łd 1242/05; postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 9 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 964/06; postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Gd 374/06). Wątpliwości sądów pytających odnosiły się do kwestii pomięcia niektórych osób do ubiegania się o przyznanie zaliczki alimentacyjnej, a mianowicie: osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim oraz osób wychowywanych przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem. Zdaniem TK celem zaliczki alimentacyjnej jest tymczasowa pomoc osobom, których podstawowe potrzeby życiowe nie są zaspokajane na skutek niepłacenia alimentów przez dłużników alimentacyjnych (najczęściej rodzica lub rodziców). Zatem fakt, czy dziecko jest wychowywane w rodzinie pełnej czy niepełnej, nie powinien mieć znaczenia. Nadto TK wskazał, że skutkiem wyroku jest utrata mocy obowiązującej przez art. 29 ust. 1 ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, natomiast pozostałe przepisy nie tracą one mocy obowiązującej, ale powinny zostać uzupełnione w sposób wskazany w sentencji wyroku.

W wyroku z dnia 18 lipca 2008 r. sygn. akt P 27/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sprawa ta została zainicjowana pytaniami prawnymi składów orzekających WSA w Gdańsku i WSA w Łodzi (postanowienie z dnia 31 maja 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 314/07). Wątpliwości sądów odnosiły się do konstytucyjności przepisu, który pomija możliwość nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby rezygnujące z aktywności zawodowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym, niż jej dziecko, niepełnosprawnym członkiem rodziny, wobec którego obciążone są obowiązkiem alimentacyjnym. TK odniósł się do uzasadnienia projektu ustawy, w którym projektodawca (Rada Ministrów) uzasadnia, że dopuszczenie opiekuna prawnego niebędą-

[23] Art. 2 pkt 5 lit. a/ ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w związku z art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym przez art. 27 pkt 2 lit. g/ ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w zakresie, w jakim pomija prawo osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.; – art. 2 pkt 5 lit. a/ ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w związku z art. 3 pkt 17a ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim pomija prawo: a) osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim, b) osób wychowywanych przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem, do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka. – art. 29 ust. 1 ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka.

cego rodzicem mogłoby spowodować znaczne rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do tego świadczenia na osoby obce niepracujące. Zdaniem Trybunału, trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej, ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współudziału opiekuna w procesie leczenia, nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstąpienia od zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej. Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom. Nadto ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, prowadzące do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, nie może być usprawiedliwione założoną z góry niesprawnością władzy publicznej lub jej agend.

Świadczenie pielęgnacyjne było również przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt P 41/07. Sprawa została zainicjowana przez skład orzekający WSA w Gdańsku (postanowienie z dnia 21 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 729/06). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że 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 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 którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego po dniu 31 sierpnia 2005 r. osobie ustanowionej rodziną zastępczą spokrewnioną i otrzymującą do dnia wejścia w życie powyższej ustawy zasiłek stały, jest niezgodny z art. 2 i art. 18 Konstytucji. Zdaniem TK zarówno rodzina naturalna, jak i zastępcza są podmiotami zobowiązanymi do pieczy nad dzieckiem. W przypadku konieczności rezygnacji z pracy zarobkowej z uwagi na konieczność opiekowania się niepełnosprawnym dzieckiem, sytuacja rodziców naturalnych i zastępczych jest taka sama. Różnicowanie ich pozycji w tym zakresie jest naruszeniem zasady równości. Podmiot stanowiący rodzinę zastępczą spokrewnioną może uzyskać świadczenie pielęgnacyjne, po spełnieniu pozostałych warunków wymienionych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Trybunał stwierdził, że nie mógł rozstrzygnąć kwestii przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego pozostałym formom rodzin zastępczych, stanowiłoby to bowiem wyjście poza zakres rozpatrywanego pytania prawnego.

W wyroku z dnia 15 grudnia 2008 r. sygn. akt P 57/07, wydanym w trybie pytania prawnego NSA (postanowienie z dnia 5 listopada 2007 r. sygn. akt II OPS 3/07), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim nie wyłącza członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji". NSA powziął wątpliwości, 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 związ-

ku z art. 78 Konstytucji. Zdaniem NSA z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek respektowania przez ustawodawcę wymogów tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Zdaniem TK wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie powoduje przesunięcia kompetencji do rozpoznania lub rozstrzygnięcia sprawy na organ wyższego stopnia, lecz powierza ją ponownie temu samemu organowi. Z mocy k.p.a. do wniosku tego należy stosować odpowiednio przepisy dotyczące odwołania, w tym między innymi przepisy dotyczące wyłączenia członków organu kolegialnego. Celem wyłączenia członka SKO jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym. Trybunał Konstytucyjny podzielając stanowisko NSA wyrażone w uchwale z dnia 22 lutego 2007 r. (II GPS 2/06) stwierdził, że z dwóch elementów, które składają się na istotę dwuinstancyjności, większe znaczenie dla ochrony praw i interesów jednostek przypisane zostało dwukrotnemu rozpatrzeniu sprawy, a nie okoliczności, że dokonują tego dwa różne organy. Względy prawdy obiektywnej nakazują wyłączyć członka SKO od udziału w postępowaniu, gdy brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wydał 5 postanowień umarzających postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym[24]:

1) z dnia 26 maja 2008 r. sygn. akt P 14/05 – sprawa zainicjowana pytaniem prawnym składu orzekającego WSA w Gliwicach (postanowienie z dnia 1 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/GL 660/04) odnoszącym się do legitymacji procesowej gminy, w sytuacji gdy jej organ orzekał w tym postępowaniu w pierwszej instancji – TK uznał, że powyższe zagadnienie może być rozstrzygnięte przez sąd pytający z wykorzystaniem technik interpretacyjnych, w tym bowiem przypadku nie występuje jednoznacznie ukształtowana przez praktykę sądową interpretacja zaskarżonego art. 50 p.p.s.a., która wykluczałaby możliwość wniesienia skargi przez organ gminy w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości stanowiącej jej własność w prawo własności;

2) z dnia 10 czerwca 2008 r. sygn. akt P 15/06 – sprawa zainicjowana pytaniem prawnym WSA w Lublinie (postanowienie z dnia 24 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Lu 449/05) odnoszącym się do zgodności z Konstytucją przepisów art. 94a i 91 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze[25] 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 – TK wskazał, że z dniem 1 stycznia 2008 r. weszły w życie przepisy[26], w których kwestie podniesione w pytaniu prawnym zostały ustawowo i w sposób szczegółowy uregulowane;

3) z dnia 1 października 2008 r. sygn. akt P 25/07 – sprawa zainicjowana pytaniem prawnym WSA w Gliwicach (postanowienie z dnia 5 lutego 2007 r. sygn. akt IV SA/GL 76/06) odnoszące się do konstytucyjności art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w zakresie, w jakim

[24] Jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne – ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

[25] Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.

[26] Ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury (Dz. U. Nr 64, poz. 433).

uzależnia on możliwość zwiększenia zaliczki alimentacyjnej od dochodu rodziny a nie od dochodu rodziny, w przeliczeniu na osobę w rodzinie – TK wskazał, że zarzut niekonstytucyjności ww. przepisu wynika z interpretacji przyjętej przez Sąd – odmiennej do przyjmowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych, a zatem w ocenie sądów stosujących ten przepis istnieje możliwość dokonania takiej jego interpretacji, w świetle której zarzuty WSA w Gliwicach są bezprzedmiotowe;

4) z dnia 9 grudnia 2008 r. sygn. akt P 52/07 – sprawa zainicjowana pytaniem prawnym WSA w Krakowie (postanowienie z dnia 25 lipca 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 319/07) odnosząca się do zgodności art. 40 ust. 8 w związku z ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[27] z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 i w związku z art. 10 Konstytucji – TK stwierdził, że kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego i nie mogą być one objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, wyrażonymi w art. 42 Konstytucji, a zatem sąd pytający, rozstrzygając sprawę, w związku z którą zadał pytanie prawne, powinien – stosując technikę wykładni w zgodzie z Konstytucją – wziąć pod uwagę wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która sprzeciwia się retroaktywnemu działaniu ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej kary i gwarantuje jednostce ochronę przed arbitralnością władzy publicznej;

5) z dnia 16 grudnia 2008 r. sygn. akt P 53/07 – zainicjowana pytaniem prawnym WSA w Gliwicach (postanowienie z dnia 24 września 2007 r. sygn. akt I SA/GL 596/07) odnoszące się do zgodności art. 221 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa z art. 78 oraz art. 2 Konstytucji RP – TK stwierdził, że NSA uchylając wyrok sądu pytającego wskazał jak należy dokonywać wykładni przepisów ordynacji w rozpatrywanej przez niego sprawie oraz jak przepisy te stosować i tymi wskazówkami sąd pytający jest związany. NSA, wyjaśniając WSA, jak powinna wyglądać prawidłowa wykładnia przepisów dotyczących procedury stwierdzenia nieważności decyzji podatkowej, wskazał również, że „prawidłowe działanie dyrektora izby skarbowej w niniejszej sprawie mogło polegać jedynie na uchyleniu się od rozpoznania odwołania w sprawie przez siebie uprzednio rozstrzygniętej i przesłania żądania do ponownego rozpatrzenia sprawy z urzędu przez Ministra Finansów".

W porównaniu z latami ubiegłymi zmniejszyła się liczba spraw merytorycznie rozstrzygniętych przez Trybunał Konstytucyjny, natomiast liczba postanowień TK odmawiających merytorycznego rozstrzygnięcia pytań prawnych jest znacznie większa niż w latach ubiegłych (w 2006 r. jedno postanowienie, w 2007 r. dwa postanowienia). W większości uzasadnień odmawiających merytorycznego rozpoznania sprawy[28] Trybunał wskazywał, że sąd pytający posługując się technikami wykładniczymi może samodzielnie rozstrzygnąć sprawę w oparciu o utrwalone orzecznictwo sadów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Zdarzają się bowiem sytuacje, w których skład orzekający kieruje pytanie prawne odnoszące się do zagadnień, na temat których Trybunał wielokrotnie się wypowiadał[29].

[27] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.

[28] Postanowienie z dnia 10 czerwca 2008 r. sygn. akt P 15/06 zostało umorzone z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.

[29] W sprawie o sygn. akt P 52/07 TK przytoczył orzeczenia, w których jednoznacznie stwierdzono, że kary pieniężne mogą być następstwem decyzji administracyjnej (np. wyrok z 4 lipca 2002 r. sygn. akt P 12/01) i że kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego (np. wyrok z 15 stycznia 2007 r. sygn. akt P 19/06).

Zważywszy na fakt, że występując z pytaniem prawnym do TK skład orzekający zawiesza postępowanie w sprawie oraz, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wynosi ponad dwa lata, należałoby w każdej sytuacji, kierując się wskazówkami TK zamieszczonymi w cytowanych postanowieniach, rozważyć, czy w konkretnej sytuacji możliwe jest rozstrzygnięcie sprawy przez sąd bez potrzeby „uruchamiania" Trybunału Konstytucyjnego.

Zagadnieniem, które budzi zastrzeżenia i wątpliwości sądów pytających, są rozstrzygnięcia, w których Trybunał korzysta z art. 190 ust. 3 Konstytucji i określa inny termin mocy obowiązującej aktu normatywnego. Bardzo często Trybunał wskazuje, że sąd pytający może zastosować tzw. prawo korzyści w sprawie będącej podstawą pytania prawnego. A zatem może tu powstać sytuacja, w której w jednej sprawie sąd wyda wyrok z pominięciem jeszcze obowiązującego niekonstytucyjnego przepisu, natomiast w innych przypadkach orzeka na podstawie przepisu niekonstytucyjnego, lecz obowiązującego wskutek zastosowania przez Trybunał instytucji odsunięcia wejścia w życie wyroku Trybunału. Przypomnieć w związku z tym należy, że odsunięcie wejścia w życie wyroku TK nie wyłącza możliwości skorzystania z instytucji wznowienia postępowania, na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz przepisów szczególnych. Orzeczenie sądu wydane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu może być więc wzruszone po wskazanej przez Trybunał utracie mocy obowiązującej przepisu. Sąd orzekając na podstawie niekonstytucyjnego przepisu ma pełną świadomość możliwości skorzystania przez stronę z instytucji wznowienia postępowania, której celem jest konwalidacja rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o niekonstytucyjny przepis.

Opisana sytuacja może mieć miejsce np. w odniesieniu do orzeczeń TK w sprawach o sygn. akt P 4/06 oraz P 23/07. W przypadku wyroku o sygn. akt P 23/07 moc obowiązującą utracił przepis upoważniający do wydania aktu podustawowego i w konsekwencji rozporządzenia, które na podstawie tego przepisu wydano, co doprowadziło do powstania luki aksjologicznej polegającej na braku możliwości wydania decyzji administracyjnej wobec braku podstawy prawnej, sądy, co do zasady stosowały przy orzekaniu przepisy niekonstytucyjnego rozporządzenia mając na względzie 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. Natomiast w sytuacji gdy niekonstytucyjność rozporządzenia w zakresie wprowadzenie ograniczenia czasowego możliwości dochodzenia uprawnień pracowniczych w akcie podustawowym miała wpływ na rozstrzygnięcie, sądy odmawiały zastosowania niekonstytucyjnego przepisu, ponieważ zdaniem sądu nie dawał się pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawa[30].

Jednak w sprawie o sygn. akt P 4/07 odsunięcie wejścia w życie wyroku w konsekwencji spowoduje powstanie sytuacji, w której w oparciu o ten sam przepis i w tożsamej sytuacji sądy będą wydawały rozbieżne rozstrzygnięcia. Beneficjent prawa korzyści uzyska wyrok z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu, a inne podmioty postępowania uzyskają roz-

[30] W sprawie o sygn. akt IV SA/Po 402/08.

strzygnięcie w oparciu o niekonstytucyjny przepis, z możliwością skorzystania ze wznowienia postępowania po utracie mocy obowiązującej tego przepisu w terminie wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiają się poglądy co do możliwości pominięcia niekonstytucyjnego przepisu, mimo jego obowiązywania mocą wyroku TK, ponieważ, zdaniem niektórych składów orzekających, zostało obalone domniemanie konstytucyjności przepisu, a sędziowie, zgodnie z art. 178 ust. 1 podlegają Konstytucji oraz ustawom. Po wyroku TK sądy odmawiały zastosowania niekonstytucyjnego przepisu, uznając, że organy powinny wziąć pod uwagę wyrok TK, a sędziowie powinni pominąć niekonstytucyjne przepisy[31]. Dodać należy, że w przypadku zakresowej niekonstytucyjności art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym możliwa jest wykładnia w zgodzie z Konstytucją i jego stosowanie w orzecznictwie bez naruszania zasad i wartości konstytucyjnych.

2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją

Podobnie jak w latach ubiegłych, drugą podstawową formą stosowania Konstytucji, obok korzystania z instytucji pytań prawnych, była wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją.

Zgodnie z utrwalonymi już poglądami doktryny prawa, powyższa postać stosowania Konstytucji występuje wtedy, gdy sąd poszukując podstawy rozstrzygnięcia sprawy odwołuje się do przepisu konstytucyjnego w celu dokonania wykładni stosowanego w sprawie przepisu aktu normatywnego, zgodnej z aktem o najwyższej mocy prawnej. Potrzeba taka wywołana jest zwykle brakiem dostatecznej jednoznaczności wynikającej z przepisu normy prawnej. W sytuacji gdy możliwe jest przyjęcie różnych wykładni przepisu prawnego, sąd winien dać pierwszeństwo takiej wykładni, która w największym stopniu koresponduje z treścią przepisów Konstytucji. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że rola przepisów konstytucyjnych sprowadzała się zasadniczo do wskazanej wyżej postaci interpretacyjnego ich zastosowania.

Prócz w pełni zrozumiałego powodu sięgania przez sądy do przepisów konstytucyjnych, jakim była konieczność ustosunkowania się do występujących w skargach odwoływaniach się do nich przez strony procesowe, drugim zasadniczym źródłem zewnętrznej inspiracji sądów dla stosowania Konstytucji było orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Godna odnotowania jest jednak, dająca się zauważyć szczególnie w 2008 r., tendencja do coraz częstszego sięgania przez sądy do przepisów konstytucyjnych, już bez tej zewnętrznej inspiracji.

Analiza orzeczeń wskazuje, że w szeregu z nich zasadniczym powodem oddalenia skargi kasacyjnej bądź uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji było samodzielne odwoływanie się przez NSA do norm czy zasad konstytucyjnych przy wykładni stosowanych w sprawie przepisów aktu normatywnego. W równym stopniu, o czym świadczy przeważająca liczba wyroków NSA oddalających skargi kasacyjne i w efekcie akceptujących wyrażone

[31] Zob. sprawę o sygn. akt III SA/Gd 191/08 – w uzasadnieniu wyroku Sąd nie podzielił argumentów TK o przemawiających za odroczeniem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.

poglądy sądu pierwszej instancji w przedmiocie zastosowania przepisów konstytucyjnych, uwagę o samodzielnym zastosowaniu Konstytucji odnieść należy również do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Najczęściej stosowanymi wzorcami, których przywołanie przesądzało kierunek rozstrzygnięcia sądowego, były standardy składające się na zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zwykle też w połączeniu z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). Do nich też odwoływał się NSA oddalając skargi kasacyjne samorządowych kolegiów odwoławczych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych uchylających np. ich postanowienia w przedmiocie uchybienia terminu do wniesienia odwołania (wyrok z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 211/07) czy też ich decyzji w przedmiocie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (wyroki z dnia 13 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 657/07, a także z dnia 17 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 658/07).

W powyższych wyrokach NSA odwołując się do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady ochrony praw nabytych, pewności prawa, zasady sprawiedliwości społecznej oraz zakazu retroakcji oddalił skargi kasacyjne od wyroków WSA dopuszczających możliwość pomniejszenia należnej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości o wartość poniesionych przez właściciela nakładów, mimo że w chwili ustalania wysokości tej opłaty nie obowiązywał już przepis zakładający taką możliwość (art. 37 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W uzasadnieniu NSA stwierdził, że co do zasady wiążący jest stan prawny obowiązujący w dacie orzekania, o ile ustawodawca nie stanowi inaczej. Jednakże wówczas, gdy zmiana niesie niekorzystne skutki dla strony, stosowanie tej zasady naruszałoby wskazane zasady wynikające z art. 2 Konstytucji. Tym samym, jeżeli decyzja organu administracji wydana została po uchyleniu art. 37 ust. 2 ustawy, to należy wziąć pod uwagę podstawową zasadę prawa intertemporalnego – regułę *tempus regit actum*, która oznacza, że zdarzenie prawne należy oceniać według stanu prawnego obowiązującego w dacie, gdy miało ono miejsce, a bezpośrednie działanie nowego prawa uzależnione jest od wskazania ważnego interesu publicznego. Oceny, czy w danym wypadku taki ważny interes występuje, dokonuje organ stojący wobec powyższej wątpliwości intertemporalnej. O tym, że opisany wyżej kierunek wykładni przepisów dotyczących ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, oparty na przytoczonych zasadach konstytucyjnych, stanowi już ugruntowaną, trwałą linię orzeczniczą sądów administracyjnych, świadczy również odwołanie się przez NSA do szeregu wcześniej wydanych wyroków (np. wyroki z dnia 6 lutego 2008 r. sygn. akt 1880/06, z dnia 10 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 206/07 czy też z dnia 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 487/07).

Jeszcze w innym wyroku (z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt II OSK 945/08) NSA oddalając skargę kasacyjną Rady Miejskiej od wyroku WSA orzekającego o nieważności uchwały Rady Miejskiej w przedmiocie stwierdzenia nieważności wyboru sołtysa wsi w pełni zaakceptował wyrok sądu pierwszej instancji wraz z wyartykułowanym w jego uzasadnieniu poglądem dostrzegającym w braku uzasadnienia uchwały istotne naruszenie standardów wyrażonych w przytoczonych przepisach Konstytucji RP („W demokratycznym państwie prawa obowiązuje zasada związania organów administracji publicznej prawem, wyrażona w art. 7 Konstytucji. Rodzi to obowiązek uzasadnienia każdego rozstrzygnięcia organu publicznego poprzez odwołanie się do prawa. Wykładnia wszelkich przepisów prawa musi

uwzględniać także wykładnię systemową. W procesie interpretacji uprawnień wszelkiej władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. W świetle tych zasad konstytucyjnych działanie organu władzy publicznej mieszczące się wprawdzie w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i nie poddające się kontroli, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa w połączeniu z zasadą zaufania wytwarza bowiem po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jego rozstrzygnięć.")

Spośród analizowanych orzeczeń NSA, zawierających odniesienie do wskazanych przepisów konstytucyjnych, godne uwagi są też wyroki uchylające zaskarżone orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych (np. uchylono wyrok WSA oddalający skargę na decyzję Ministra Budownictwa, stwierdzającą nieważność decyzji wojewody o nabyciu – z mocy prawa – prawa użytkowania wieczystego działki – wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 607/07).

W wyroku z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. II OSK 1950/06 uchylono wyrok WSA akceptujący decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie rozbiórki obiektu budowlanego. NSA dokonał wykładni art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego dotyczącego legalizacji tzw. samowoli budowlanej odwołując się do szeregu zasad konstytucyjnych, w szczególności zaś równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Konieczność nieograniczania się jedynie do wykładni literalnej, lecz sięgnięcie do wykładni systemowej i celowościowej wynika – zdaniem NSA – z oceny celu nowelizacji Prawa budowlanego z 27 marca 2003 r. wprowadzającej możliwość legalizacji samowoli budowlanej i w efekcie urzeczywistnienia w szerszym zakresie, niż czyniło to poprzednie unormowanie, zasad wynikających z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przewidziane w art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego wymogania, niezbędne dla legalizacji samowoli budowlanej (zgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź w przypadku jego braku, z ustaleniami zawartymi w ostatecznej w dniu wszczęcia postępowania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu), są – w ocenie NSA – niemal niemożliwe do spełnienia. („Gdyby bowiem przyjąć literalną wykładnię art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. a/ i b/ cyt. ustawy, należałoby stwierdzić, że w istocie legalizacja samowoli budowlanej możliwa jest w zasadzie tylko na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, gdyż do rzadkich należą w praktyce sytuacje, kiedy inwestor, dokonując budowy bez wymaganego pozwolenia na budowę, dysponuje jednocześnie uzyskaną wcześniej ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu".) Odmienne potraktowanie podmiotów, których istotną, wspólną cechą jest popełnienie samowoli budowlanej, nie znajduje – w ocenie NSA – „racjonalnego uzasadnienia w treści i celu instytucji legalizacji samowoli budowlanej, która została wprowadzona dla umożliwienia uniknięcia rozbiórki obiektu budowlanego, wzniesionego zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i nie naruszającego przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższą tezę uzasadnia również okoliczność, że obowiązywanie na określonym terenie planów miejscowych nie jest w żaden sposób zależne od woli podmiotu realizującego inwestycję budowlaną". Rozwiązaniem, które czyni realną legalizację samo-

woli budowlanej na terenach, na których brak jest planu miejscowego, zdaniem NSA, „jest dopuszczenie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu również w trakcie postępowania w sprawie samowoli budowlanej. Zrównałoby to pozycję inwestorów, którzy dopuścili się samowoli budowlanej na terenach objętych planem miejscowym i na terenach pozbawionych takiego planu. Przyjęcie takiego rozwiązania jest dopuszczalne przy założeniu, że wymóg złożenia przez inwestora ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie stanowi materialnoprawnej przesłanki legalizacji samowoli budowlanej, lecz ma on charakter wyłącznie procesowy, co pozwala na usunięcie braku decyzji o warunkach zabudowy w toku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 48 Prawa budowlanego".

Powyższy kierunek dokonanej przez NSA wykładni art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego w pełni potwierdza przywołany w końcowej części uzasadnienia wyrok TK z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt P 37/06, stwierdzający niezgodność z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) treści art. 48 Prawa budowlanego, w części, w jakiej dopuszcza posłużenie się w postępowaniu dotyczącym legalizacji samowoli budowlanej wyłącznie decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu, która byłaby ostateczna już „w dniu wszczęcia postępowania". W oparciu o treść powyższego wyroku Trybunału NSA rozstrzygnął dalsze przedmiotowo zbieżne skargi uchylając wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych akceptujące nakaz rozbiórki obiektu budowlanego (np. wyroki: z dnia 8 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2030/06, z dnia 15 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 28/07 oraz II OSK 32/07, z dnia 22lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 1004/06 oraz II OSK 77/07, z dnia 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 369/07, z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt 675/07 czy też z dnia 12 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1039/07).

W rozpatrywanych wyrokach zwraca szczególną uwagę coraz częstsze odwoływanie się przez sądy do konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. O ile jednak w wyżej przytoczonych wyrokach zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości, stanowiąc wręcz materialne kryterium zastosowania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, to w dwóch innych wyrokach (wyroki: z dnia 7 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1193/07 oraz z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1786/07) dotyczących świadczeń z zakresu pomocy społecznej oraz świadczenia rodzinnego (zasiłku pielęgnacyjnego) przywołanie zasady sprawiedliwości społecznej pełniło funkcję uzasadnienia odrzucenia przez sąd literalnej, formalistycznej wykładni pojęcia „szkoły", zawartego w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i przyjęcia wykładni systemowej, pozwalającej na sięgnięcie do pojęcia zawartego w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (sygn. akt I OSK 1193/07), jak również z rezygnacji z zawężającej, literalnej wykładni art. 24 ust. 2 powyższej ustawy o świadczeniach rodzinnych, dotyczącego terminu przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego, na rzecz wykładni celowościowej, uwzględniającej treść i funkcje zasady sprawiedliwości społecznej zabezpieczającej ochronę słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności poprzez istnienie odpowiednich usług socjalnych świadczonych przez państwo i wspólnoty samorządowe (sygn. akt I OSK 1786/07). W tym ostatnim wypadku o odrzuceniu przez NSA przyjętej w orzeczeniu wojewódzkiego sądu administracyjnego wykładni zadecydowało również odwołanie się do wyroku TK z dnia 23 października 2007 r. (sygn. akt P 28/07, w którym Trybunał uznał, że art. 24

ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP.

Treść powyższych wyroków wskazuje na możliwość wywodzenia różnych konsekwencji prawnych z wykładni konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. W szeregu wyrokach NSA, podobnie jak w orzecznictwie TK, zasada ta łączona jest z zasadą równości wobec prawa. Związek ten jest na tyle wyrazisty, że można nawet twierdzić, że zasada sprawiedliwości społecznej stała się materialnym kryterium stosowania zasady równości, bo dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej jednostki uzależniona jest przede wszystkim od oceny, czy są one „sprawiedliwe". W pokaźnej grupie wyroków stosowanie tej zasady służy jednak również uzasadnieniu rezygnacji ze stosowania wykładni językowej na rzecz wykładni systemowej czy celowościowej w sytuacji, gdy wykładnia ta prowadziła do rezultatów naruszających czy ograniczających prawa jednostki. Dotyczyło to w szczególności różnego rodzaju świadczeń, których bez odwołania się do funkcji zasady sprawiedliwości społecznej, zabezpieczającej ochronę słabszych ekonomicznie grup ludności, jednostka byłaby pozbawiona. Powyższa postać stosowania zasady sprawiedliwości społecznej stanowi istotną wartość sądowego stosowania prawa. Sądy bowiem są organami szczególnie legitymowanymi do stosowania powyższej zasady.

Do zasady sprawiedliwości społecznej odwołał się również NSA w wyroku z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt – I OSK 314/07 oddalając skargę kasacyjną Ministra Budownictwa od wyroku WSA w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej przyznania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość warszawską. Wykładnia art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, będąca podstawą zaskarżonej decyzji, idąca w kierunku odmowy odszkodowania za nieruchomość niebędącą „domem jednorodzinnym," oparta została – zdaniem Sądu – nie na kryteriach istniejących w dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, lecz na definicji „domu jednorodzinnego" zawartej w art. 134 kodeksu cywilnego i ograniczających jeszcze to pojęcie przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1974 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów prawa lokalowego. W końcowej części uzasadnienia wyroku NSA stwierdził: „Konstytucja RP już w preambule stanowi o poszanowaniu sprawiedliwości, a w art. 2 ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nie do pogodzenia z zasadami sprawiedliwości społecznej dla naprawienia szkody jednostce jest stosowanie do wykładni przepisu art. 53 ust. 2 powołanej ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości restrykcyjne przepisy okresu państwa socjalistycznego wprowadzające ograniczenie prawa jednostki, w tym prawa własności."

Podobną argumentacją, odrzucającą rozszerzającą wykładnię przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, w imię zachowania zasady sprawiedliwości społecznej, posłużył się NSA w wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 r. sygn. akt – I OSK 532/07 uchylając wyrok WSA oraz poprzedzającą go decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w przedmiocie stwierdzenia podpadania zespołu pałacowo-parkowego pod działanie powyższego dekretu. W wyroku tym NSA dokonał odmiennej niż sąd pierwszej instancji wykładni użytego w dekrecie pojęcia „nieruchomość ziemska", dającej szansę wyłączenia spod działania tego dekretu nieruchomości ziemskich niemających charakteru rol-

niczego. Powyższe stanowisko NSA przedstawił w rozwiniętej argumentacji odwołującej się do wcześniejszego orzecznictwa NSA oraz Sądu Najwyższego, a także pomocniczo do mającej już walor historyczny uchwały TK, zawierającej powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów dekretu PKWN (uchwała TK z dnia 19 września 1990 r. sygn. akt W 3/90).

Podstawową przesłanką dla tego rodzaju wykładni było jednak odwołanie się do konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Ze względu na restrykcyjny charakter postanowień dekretu, dotyczących prawa własności, biorąc pod uwagę treść powyższej zasady – zdaniem NSA – „nie może ulegać wątpliwości, że przepisy dekretu muszą być stosowane i wykładane ściśle. Niedopuszczalna jest natomiast taka interpretacja tych przepisów, która nie licząc się z ich treścią, uwzględnia jedynie ówczesne przesłanki polityczne." Zgodnie z poglądem Sądu „… przepisów nacjonalizacyjnych, które wprowadziły rewolucyjne ograniczenie prawa własności, nie można wyjaśniać jeszcze bardziej ograniczając i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu … Podkreślenia zatem wymaga, że omawiany dekret nie dawał żadnych podstaw do konfiskaty całego mienia osób fizycznych, w tym wszystkich gruntów i zabudowań właścicieli ziemskich. Jednoznacznie bowiem odnosił się tylko do nieruchomości ziemskich wymienionych w jego art. 2 ust. 1. Zawarte tam wyliczenie jest przy tym pełne, a nie przykładowe, i podlega wykładni ścisłej, a nie rozszerzającej."

Kilka wyroków wydanych pod koniec 2007 r. i na początku 2008 r. (wyrok z dnia 6 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 231/07, wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 278/07, wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 277/07 oraz z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 323/07, w których NSA zawarł odniesienia do przepisów Konstytucji RP dotyczyło skarg na decyzje Ministra Sprawiedliwości bądź też skarg na akty lub czynności organów samorządu zawodowego związanych z dostępem do zawodów prawniczych (radcy prawnego, adwokata czy też notariusza). Podstawowymi przepisami konstytucyjnymi mającymi zastosowanie w tych sprawach było więc, przede wszystkim, konstytucyjne prawo wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji) jak również określone w Konstytucji (art. 17 ust. 1) zadania samorządów zawodowych (w dwóch przypadkach również art. 32 ust. 1 Konstytucji). Dokonywana przez sąd ocena aktów czy czynności powyższych organów przez pryzmat zgodności z powołanymi przepisami konstytucyjnymi miała też z reguły decydujące znaczenie dla uwzględnienia zarzutów zawartych w skardze bądź też ich oddalenia.

Taki walor miało np. przywołanie przez NSA (sygn. akt II GSK 323/07) art. 65 ust. 1 Konstytucji przy oddaleniu skargi kasacyjnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku WSA uchylającego jego decyzję utrzymującą w mocy uchwałę komisji egzaminacyjnej Okręgowej Izby Radców Prawnych w przedmiocie ustalenia negatywnego wyniku egzaminu konkursowego na aplikację radcowską. Odnosząc się do zarzutu skarżącego, żę Sąd nie miał uprawnień do oceny prawidłowości dokonanej przez organ interpretacji odpowiedzi na pytanie testowe udzielonej przez skarżącego, Sąd przypomniał, że „egzamin konkursowy na aplikację radcowską jest formą zapewnienia … konstytucyjnego prawa wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, przewidzianego w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Od sposobu przeprowadzenia naboru, w tym – od zakresu, zasad przeprowadzania, oceny wyników egzaminu konkursowego i jego wpływu na przyjęcie (lub odmowę przyjęcia) na aplikację, zależy … możliwość skorzystania przez kandydatów na aplikację

z wolności wyboru zawodu radcy prawnego i uzyskania po korzystnym ukończeniu aplikacji – dostępu do zawodu. Istnieje zatem merytoryczny (przyczynowo-skutkowy) rodzaj powiązania między zasadami przeprowadzania konkursu, selekcjonującego potencjalnych aplikantów (kandydatów na aplikantów), a możliwością zrealizowania przez nich konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wolności wyboru miejsca pracy." Biorąc pod uwagę, że uchwała w przedmiocie ustalenia wyników egzaminu ma charakter decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie na zasadach określonych w k. p.a., a zgodnie z jego art. 7 organy administracji publicznej winny podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, rzeczą organu odwoławczego było „zbadanie, czy pytania testowe na egzamin konkursowy na aplikację radcowską zostały opracowane w taki sposób, że odpowiadają wymogom określonym w przepisie art. 33^9 ust. 1 ustawy o radcach prawnych."

W wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r. (sygn. akt II GSK 278/07) w przedmiocie sprzeciwu wobec wpisu na listę adwokatów, ocena przez Sąd treści art. 65 Konstytucji, prowadząca do konstatacji „iż uprawnienie do wykonywania zawodu adwokata podlega ochronie konstytucyjnej w ramach wolności wyboru i wykonywania zawodu" i że „ustawodawca konstytucyjny poddał wykonywanie zawodu ochronie jako «wolność», co oznacza, iż wszelkie ograniczenia ustawowe wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji muszą być interpretowane ściśle", wpłynęła na stwierdzenie uchybienia polegającego na przekroczeniu terminu wymaganego dla sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości od uchwały Okręgowej Rady Adwokackiej dotyczącej wpisu na listę adwokatów, co w efekcie doprowadziło do uchylenia zaskarżonego wyroku WSA, a także poprzedzających go decyzji Ministra.

Również w wyroku z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 277/07 oddalającym skargę kasacyjną Rady Izby Notarialnej od wyroku WSA, wykładnia zawartego w przepisach Prawa o notariacie pojęcia: „dawania rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu" oparta o przewidziane w nich dwa podstawowe sposoby nabywania i weryfikacji wiedzy prawniczej (tj. odbycie aplikacji oraz przepływ z innego zawodu prawniczego), dokonana w zgodzie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, pozwoliła NSA na akceptację stanowiska sądu pierwszej instancji o braku podstawy prawnej dla weryfikacji przez Radę wiedzy o przygotowaniu do zawodu przez osoby ubiegające się o przyjęcie do zawodu notariusza w ramach przepływu z innego zawodu prawniczego.

Godne uwagi jest również odwoływanie się przez NSA w niektórych wyrokach do tych przepisów konstytucyjnych, które w zakresie praw jednostki formułują jedynie pewne kierunki czy cele działalności państwa. Ich zastosowanie przez Sąd przy wykładni określonych przepisów prawnych pozwala dostrzegać ich bezpośrednią skuteczność prawną. Egzemplifikacją powyższej tezy jest wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2008 r. sygn. akt II FSK 37/07, w którym wykładnia art. 16 ust. 7 ustawy o podatku od spadków i darowizn, dotyczącego ulgi podatkowej na cele mieszkaniowe, ukierunkowana została odwołaniem się do art. 75 ust. 1 Konstytucji zawierającego dyrektywy prowadzenia odpowiedniej polityki mieszkaniowej przez organy władzy publicznej. Wykładnia ta, przeprowadzona w zgodzie z powołanym przepisem Konstytucji, a także przy zastosowaniu reguł wykładni systemowej i celowościowej doprowadziła do uznania podstaw skargi kasacyjnej za usprawiedliwione i w efekcie do uznania prawa skarżącego do wynikającej z powyższego przepisu ulgi w podatku.

Do treści powyższego przepisu Konstytucji odwołał się również NSA w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 964/07 oddalając skargę kasacyjną samorządowego kolegium odwoławczego od wyroku WSA uznającego prawo strony osadzonej w zakładzie karnym do dodatku mieszkaniowego („Nie można podzielić poglądu, zgodnie z którym osoba odbywająca karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym tworzy własne, samodzielne gospodarstwo domowe. Wyeliminowanie osób osadzonych w zakładach karnych z grona obywateli, którym przysługuje prawo do dodatku mieszkaniowego, byłoby niczym innym, jak tylko skazywaniem ich na bezdomność, co uchybiałoby nie tylko treści art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, ale nade wszystko naruszałoby art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.”).

Poważnym 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. Dotyczyło to wielu orzeczeń, w których NSA, w oparciu o treść wyroków TK, oddalał skargi kasacyjne strony od wyroków WSA (np. wyrok z dnia 27 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 269/07 w sprawie pozbawienia uprawnień kombatanckich, odwołujący się do wyroku TK z dnia 15 września 1999 r. sygn. akt K 11/99, czy też wyrok z dnia 2 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1093/07 oddalający skargę kasacyjną Prokuratora Apelacyjnego od wyroku WSA w oparciu o kryteria przewidzianego w art. 21 ust. 2 Konstytucji pojęcia „słusznego odszkodowania” sformułowane w wyrokach TK z dnia 19 czerwca 1990 r. sygn. akt K 2/90 oraz z dnia 14 marca 2000 r. sygn. akt P 5/99), bądź uchylał wyroki sądu pierwszej instancji (np. wyrok z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1786/07 odwołujący się do wyroku TK z dnia 23 października 2007 r. sygn. akt P 28/07 stwierdzającego niezgodność art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP.

Przykładem bezpośredniego wpływu wyroku TK na ukształtowanie się wręcz nowej linii orzeczniczej NSA jest treść wyroku NSA z dnia 4 stycznia 2008 r. sygn. akt I OSK 1917/06 uchylającego wyrok WSA w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej. O ile we wcześniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych dominowało stanowisko, że wyliczenie opłaty adiacenckiej (na podstawie art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, było dopuszczalne jedynie przy istnieniu (w chwili wydania decyzji ustalającej taką opłatę) uchwały rady gminy ustalającej stawkę procentową tej opłaty, to po wyroku Trybunału z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt SK 10/06 stwierdzającym niezgodność tego przepisu z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji) linia ta uległa zasadniczej zmianie. Zgodnie z nią zainteresowany ponosi opłatę adiacencką, ale tylko pod warunkiem, że uchwała ustalająca stawki opłaty weszła w życie przed dokonaniem podziału nieruchomości, a wysokość opłaty ustalana jest zgodnie ze stawką obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna.

W niektórych wyrokach odwołujących się do orzecznictwa TK, prócz oparcia się na argumentacji Trybunału, znaleźć można również ważne tezy odnoszące się do stosowania

wyroków Trybunału w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Tak więc uzasadniając konieczność uwzględnienia przez NSA wyroku TK z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. P 37/06, mimo braku zarzutu niezgodności stosowanych przepisów Prawa budowlanego z Konstytucją w podstawach skargi kasacyjnej, NSA w wyroku z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 1004/06 sformułował tezę, że „W sytuacji kiedy po wydaniu wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny zapadnie wyrok TK o niezgodności z konstytucją przepisu ustawy, który miał zastosowanie w sprawie, wyrok ten powinien uwzględnić w swoim orzeczeniu NSA, niezależnie od podstaw, na jakich została oparta skarga kasacyjna."

Treść niektórych wyroków wskazuje również na kontynuację, dającej się wcześniej zauważyć, tej linii orzeczniczej sądów, która przewiduje możliwość odróżnienia, przy ocenie skutków orzeczeń TK, obowiązywania aktu normatywnego od jego stosowania. Świadczy o tym najwyraźniej treść wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 1007/07, w którym NSA oddalił skargę kasacyjną gminy od wyroku WSA uchylającego decyzję wojewody w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Skarga kasacyjna – w ocenie NSA – nie zasługiwała na uwzględnienie, albowiem powołany jako naruszony art. 229a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wyrokiem TK z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. akt K 6/05 uznany został za niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP i utracił moc z datą ogłoszenia wyroku, tj. w dniu 9 kwietnia 2008 r.

W rozwiniętym wywodzie, odwołującym się przy wykładni art. 190 Konstytucji do poglądów doktryny, a także orzecznictwa Sądu Najwyższego, NSA skonstatował, że „… uwzględniając regulację zawartą w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP – dany akt normatywny (przepis prawny) uznany za niekonstytucyjny musi być kwalifikowany jako mający moc obowiązującą do dnia ogłoszenia wyroku Trybunału, to jednak nie powinien być zastosowany przez sąd w konkretnej sprawie ze względu na fakt wiążącego wszystkich adresatów (art. 190 ust. 1) uznania przez TK, że pozostaje on w sprzeczności z Konstytucją RP, gdyż sprzeczność ta z reguły istnieje od samego początku, to jest od daty wydania danego aktu normatywnego, bądź wejścia w życie przepisu prawnego, którego domniemanie konstytucyjności zostało przez Trybunał obalone. W takim kontekście przyjąć należy, że orzeczenie TK w zakresie obowiązywania prawa materialnego wywiera skutki na przyszłość, lecz w zakresie stosowania odnosi skutek retroaktywny, wsteczny, wpływając na ocenę prawą stanów faktycznych powstałych w okresie poprzedzającym wejście w życie orzeczenia Trybunału." Pogląd, że mimo odroczenia przez Trybunał utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, przepis ten nie może być stosowany dla oceny rozpatrywanego przez sąd stanu faktycznego, znaleźć można również w wyroku NSA z dnia 17 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1340/07 uchylającym wyrok WSA w przedmiocie odmowy zwrotu opłaty za kartę pojazdu.

Godne odnotowania, prócz powszechnie już uznawanej możliwości samodzielnej, incydentalnej kontroli przez sądy konstytucyjności czy legalności aktów podustawowych, stosowanej również w 2008 r. (por. np. wyroki NSA z dnia 19 lipca 2008 r. sygn. akt I FSK 1091/07 oraz z dnia 28 sierpnia 2008 r. sygn. akt II OSK 725/07 w odniesieniu do rozporządzeń ministerialnych, czy też wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r. sygn. akt II OSKL 20033/06 dyskwalifikujący przepisy aktu prawa miejscowego – uchwały Rady Miejskiej dotyczącej regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków), jest również kształtowanie się

poglądu o takiej możliwości w odniesieniu do przepisów ustawowych. Pogląd taki znalazł wyraz głównie w wyroku z dnia 24 września 2008 r. sygn. akt I OSK 13699/07 oddalającym skargę kasacyjną samorządowego kolegium odwoławczego od wyroku WSA w przedmiocie nabycia z mocy prawa własności nieruchomości, w którym NSA sformułował wyraźną tezę, że „Sądy administracyjne są uprawnione do odmowy stosowania w konkretnej sprawie przepisu ustawy w oczywisty sposób sprzecznego z Konstytucją."

Przedmiotem oceny NSA w powyższej sprawie był art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Zgodnie z tą oceną przepis ten w związku z art. 10 powyższej ustawy „w zakresie, w jakim odnosi się do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości i niezakończonych decyzją ostateczną, narusza w tym zakresie konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych (maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia prawa własności nieruchomości". Uzasadniając brak potrzeby wystąpienia w tej sprawie z pytaniem prawnym do TK, NSA stwierdził: „Stosowanie Konstytucji nie jest … tylko domeną TK, do prerogatyw którego należy orzekanie w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Prawo stosowania norm konstytucyjnych należy również do sądów i to zarówno w przypadkach zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do wniosku, że przepis ustawy, jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być w sprawie zastosowany[32]. Oczywiście w sytuacji, gdy sąd rozpoznający konkretną sprawę dojdzie do przekonania, że zachodzą wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawy regułą winno być przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, w trybie art. 193 Konstytucji, którego orzeczenie stwierdzające taką niezgodność wywoła ten skutek, że przepis ustawy utraci moc. Orzeczenia TK bowiem mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Zgoła odmienna sytuacja zachodzi wówczas, gdy dla sądu rozpoznającego sprawę brak jest wątpliwości co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, np. gdy z przepisu (przepisów) Konstytucji można wywieść normę samowykonalną ewentualnie gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji nie ma potrzeby zadawania pytania prawnego. Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 października 2000 r. sygn. V SA 613/00[33], ani treść art. 178 ust. 1 Konstytucji, ani wyłączność orzekania o niekonstytucyjności ustaw *in abstracto*, właściwe TK, nie sprzeciwiają się tezie, że co do zasady sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji także wtedy, gdy to bezpośrednie stosowanie przybiera postać odmowy zastosowania przepisu ustawy pozostającego w sprzeczności z Konstytucją. Stosując zasadę *lex superior derogat legi inferiori* i tym samym odmawiając zastosowania *in concreto* przepisu ustawy, sąd nie narusza kompetencji w tym zakresie właściwej dla TK, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym."

[32] Por. R. Hauser i J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 23 i n. oraz podana tam literatura i orzecznictwo.

[33] OSP 2001, z. 5, poz. 82.

Mniej rygorystyczne stanowisko, bo oparte o próbę doprowadzenia treści art. 8 powyższej ustawy do zgodności z Konstytucją, zawarte zostało w wyroku NSA z dnia 24 września 2008 r. sygn. akt I OSK 1341/07, uchylającym zaskarżony wyrok WSA oraz decyzję samorządowego kolegium odwoławczego („NSA dokonując wykładni art. 8 powołanej ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. w oparciu o konstytucyjne wartości zaufania do organów państwa i stanowionego przez nie prawa i ochrony praw słusznie nabytych wynikających z art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz równości wobec prawa zawartej w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraża pogląd, że dla zabezpieczenia realizacji ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, nabytej na podstawie art. 1 ust. 3 powołanej ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności nie ma zastosowania art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w jego literalnym brzmieniu”).

W sformułowanej w poprzedzającej sentencję wyroku tezie NSA stwierdził, że „Przepis art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie może być interpretowany w ten sposób, że wygasił maksymalnie ukształtowaną pod rządem art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności ekspektatywę nabycia prawa do przekształcenia prawa zabudowy nieruchomości ustanowionego przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy w prawo własności nieruchomości.”

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w 2008 r. wskazuje, że spośród różnych form stosowania Konstytucji, formą zasadniczą było opisane jej stosowanie interpretacyjne. Zjawisko coraz liczniejszego odwoływania się przez sądy do norm czy zasad konstytucyjnych w toku bieżącej działalności orzeczniczej świadczy jednocześnie o ugruntowanym już przeświadczeniu, że wśród różnych funkcji ustawy zasadniczej podstawowe znaczenie przypisać należy jej funkcji prawnej.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uchybień administracji publicznej

Zgodnie z art. 184 Konstytucji sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Ramy tej kontroli zakreślone zostały w p.p.s.a. Sądy administracyjne w toku działalności orzeczniczej wskazują na przypadki rażącego naruszenia prawa zarówno w uzasadnieniach orzeczeń, jak i poprzez wydawanie postanowień sygnalizacyjnych na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a.[1], informując organ zwierzchni o zauważonych nieprawidłowościach w działalności konkretnego organu – powiadomiony o nieprawidłowościach organ ma obowiązek, w terminie trzydziestu dni, rozpatrzeć sprawę i poinformować o swoim stanowisku sąd sygnalizujący.

1.1. Analiza postanowień sygnalizacyjnych

1.1.1. *W 2008 r. wystosowano 19 postanowień sygnalizacyjnych*. Największą aktywność wykazały składy orzekające WSA w Warszawie (10), WSA w Poznaniu (3) i Izba Finansowa NSA (3). Po jednym postanowieniu wystosowały wojewódzkie sądy administracyjne: w Gorzowie Wielkopolskim, w Opolu oraz we Wrocławiu. Adresatami postanowień sygnalizacyjnych były głównie naczelne organy administracji publicznej, w tym do Prezesa Rady Ministrów wystosowano cztery sygnalizacje, do Ministra Finansów – trzy oraz do Ministra Obrony Narodowej i Ministra Infrastruktury. Spośród centralnych organów administracji publicznej, podobnie jak w latach ubiegłych, adresatem kilku sygnalizacji był Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego i podległe mu organy oraz Główny Inspektor Sanitarny. Ponadto adresatami sygnalizacji byli wojewodowie: Wielkopolski i Dolnośląski, Prezydent Leszna i Rektor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

1.1.2. *Przedmiot sygnalizacji*.

1.1.2.1. Przedmiotem postanowień sygnalizacyjnych w minionym roku była najczęściej, zauważona przez składy orzekające sądów, bezczynność organu. Do rozumienia pojęcia bezczynności organu sądy administracyjne odniosły się w kilku wyrokach. W wyroku z dnia 4 czerwca 2008 r. sygn. akt II SAB/Bk 15/08 WSA w Białymstoku stwierdził, że w przedmiocie bezczynności organu przesłanką zasadniczą jest fakt niezałatwienia sprawy w ustawowym terminie. W przedmiotowej sprawie skarżący zarzucił organowi, że nie nadał biegu jego sprawie i nie rozpoznał wniosku w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej. W wyroku NSA z 2000 r. zawarto szereg wytycznych co do dalszego postępowania – organy inspekcji sanitarnej przez 7 lat nie wykonały tych zaleceń i nie wydały

[1] W razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach.

właściwej decyzji. Organy wyjaśniały, że skarżący nie poddał się odpowiednim badaniom konsultacyjnym w Instytucie Medycyny Pracy, co uniemożliwiało wydanie orzeczenia lekarskiego w sprawie podejrzenia choroby zawodowej. Sąd potwierdził czynności organu, ale miały one charakter wyłącznie informacyjny. Sąd powołując się na wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 marca 2008 r. sygn. akt II SAB/Bk 31/07 wskazał, że bezczynności organu nie może uzasadniać argument, że długotrwałość postępowania nie wynika z zaniedbań organu, a jest spowodowana działaniem samego skarżącego. Okoliczności zwalniające organ administracji z zarzutu bezczynności muszą mieć charakter prawny, proceduralny, a nie faktyczny.

Postanowienia sygnalizacyjne wskazujące na bezczynność organu kierowano głównie do organów nadzoru budowlanego. Większość postanowień, podobnie jak w latach poprzednich, wskazywała na przypadki bezczynności organów nadzoru budowlanego w Województwie Mazowieckim. W sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 370/08 organ po siedmiu miesiącach zauważył, że wniesione zażalenie nie jest podpisane i postanowił uzupełnić postępowanie dowodowe, co w konsekwencji spowodowało, że wydanie ostatecznego postanowienia trwało czternaście miesięcy. W sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 262/08 postępowanie przed organem odwoławczym trwało osiem miesięcy – organ w tym czasie wyznaczał nowe terminy ostatecznego załatwienia sprawy nie podejmując w tym czasie żadnych czynności. Swoisty rekord padł w sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 418/08, w której postępowanie odwoławcze toczyło się cztery lata i siedem miesięcy. W aktach sprawy Sąd nie doszukał się jakichkolwiek podstaw do uzasadnienia tak rażącej bezczynności, a ponadto organ nie pouczył strony o środkach i terminie zaskarżenia postanowienia.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, w trybie art. 155 § 2 p.p.s.a., przekazał w załączeniu wyjaśnienie Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który tłumaczył powody przewlekłości postępowania trudnościami natury organizacyjnej (fluktuacja kadr oraz braki kadrowe) i poinformował, że wprowadzenie nowego regulaminu Wojewódzkiego Inspektoratu pozwoli uniknąć w przyszłości podobnych uchybień. Podobne wyjaśnienia Sąd otrzymał w roku ubiegłym i dwa lata temu.

WSA w Olsztynie przekazał informację o stwierdzonych, w trakcie rozpoznawania spraw, przypadkach rażącej przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie i Wójta Gminy Dywidy. W sprawie ze skargi na bezczynność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie w przedmiocie udostępnienia uwierzytelnionych odpisów dokumentów dotyczących samowoli budowlanej[2] wspólnota złożyła wniosek o udostępnienie akt sprawy i wydanie z tych akt uwierzytelnionych odpisów dokumentów w dniu 12 marca 2007 r. Organ po upływie ponad trzynastu miesięcy (21 kwietnia 2008 r.) wydał postanowienie, w którym odmówił wydania ww. dokumentów. WSA w Olsztynie oddalił skargę na bezczynność organu[3], bowiem w dniu wyrokowania organ wydał ww. postanowienie, jednakże w uzasadnieniu wskazał na rażącą bezczynność organu.

W sprawie o sygn. akt II SA/Ol 440/08 wniosek o stypendium szkolne, złożony w dniu 24 lipca 2007 r., był rozpoznawany prawie przez sześć miesięcy, a organ nie podejmował

[2] Sygn. akt II SAB/Ol 17/08.

[3] Wyrok z dnia 9 września 2008 r. sygn. akt II SAB/Ol 17/08.

żadnych czynności w sprawie. Wyrokiem z dnia 13 sierpnia 2008 r. sygn. akt II SA/Ol 440/08 Sąd uchylił decyzje obu organów. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. akt II SA/Ol 443/08[4] – Wójt Gminy Dywity rozpoznawała wniosek o przyznanie stypendium przez sześć miesięcy.

Adresatem trzech postanowień sygnalizacyjnych oraz pisma sygnalizującego był Prezes Rady Ministrów. Dotyczyły one niespełnienia przez organy obowiązku określonego w art. 54 § 2 p.p.s.a.[5] Prezes WSA w Warszawie poinformował Premiera o bezczynności Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Organ ten nie przesłał dokumentów ani nie ustosunkował się do wniosku skarżącego od 12 października 2007 r. W tym czasie Sąd ukarał organ grzywną w wysokości 5000 zł[6] oraz wydał postanowienie sygnalizacyjne z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II SAB/Wa 92/07.

W dwóch postanowieniach sygnalizacyjnych: z dnia 31 października 2008 r. sygn. akt VIII SAB/Wa 16/08 i z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 111/08 o nieprzesłaniu przez Ministra Środowiska w ustawowym terminie akt sprawy wraz ze stanowiskiem organu. W pierwszym przypadku przekazał skargę po upływie ośmiu miesięcy od dnia jej wniesienia, a w drugim – po upływie sześciu miesięcy.

W sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 2444/05[7] Sąd poinformował, że Szef Służby Cywilnej, mimo wezwań Sądu, nie przekazał akt sprawy, a po 4 miesiącach od wezwania poinformował Sąd, że akta sprawy zaginęły.

W odpowiedzi na sygnalizacje skierowane do Prezesa Rady Ministrów, w sprawie wystąpienia Prezesa WSA w Warszawie, Szef Kancelarii Prezesa RM wyjaśnił, że żądane akta zostały przekazane i podjęto działania zmierzające do ukarania osoby odpowiedzialnej. Natomiast w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 2444/05 Szef Kancelarii Prezesa RM poinformował, że odnalezione akta sprawy przekazano do Sądu w dniu 5 grudnia 2008 r.

Do Ministra Infrastruktury wpłynęło postanowienie sygnalizacyjne z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt VIII SAB/Wa 15/08 informujące o tym, że Wojewoda Mazowiecki nie przekazaniu skargi wraz z aktami do Sądu oraz nie odniósł się do wniosku skarżących o wyłączeniu Starosty Kozienickiego od postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości oraz skargi na bezczynność Starosty. W odpowiedzi, Minister Infrastruktury przekazał do Sądu pismo Wojewody informujące o podjętych działaniach (uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do rozpoznania przez organ pierwszej instancji.

Na rażące naruszenie art. 54 § 2 p.p.s.a. wskazał skład orzekający WSA w Poznaniu i na podstawie art. 55 § 3 p.p.s.a. zawiadomił Wojewodę Wielkopolskiego, że w sprawie sygn. akt IV SO/Po 1/08 Zarząd Powiatu Gnieźnieńskiego, mimo przekazania skargi przez Sąd w trybie art. 54 § 1 p.p.s.a., w dniu 13 września 2007 r., nie przekazał do WSA skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę. Postanowieniem z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt IV

[4] Wyrok z dnia 25 września 2008 r.

[5] Art. 54. § 1. Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. § 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.

[6] Postanowienie z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt II SO/Wa 30/07.

[7] Z dnia 4 listopada 2008 r.

SO/Po 6/07 WSA w Poznaniu wymierzył organowi grzywnę w wysokości 1 500 zł. Sąd, na wniosek skarżącej, rozpoznał skargę w oparciu o art. 55 § 2 p.p.s.a. i stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał.

1.1.2.2. Pozostałe postanowienia wskazywały na różne przypadki naruszenia prawa. Minister Finansów został poinformowany o istotnych uchybieniach w prowadzeniu postępowań przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej[8]. W sytuacji gdy toczyło się postępowanie sądowe, organ nadzorczy początkowo uznał, że sprawy nie mogą być załatwione w terminie ze względu na oczekiwanie na rozstrzygnięcie sądu administracyjnego pierwszej instancji. Jednakże po wydaniu wyroków przez WSA w Warszawie dnia 28 września 2005 r., oddalających skargi na decyzje Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z dnia 31 stycznia 2005 r., odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie z dnia 30 maja 2003 r., Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, nie czekając na uprawomocnienie się wyroków, które nastąpiło dnia 15 grudnia 2005 r., decyzjami z dnia 30 listopada 2005 r. stwierdził nieważność wymienionych wyżej decyzji organu kontroli skarbowej pierwszej instancji. Stanowisko zajęte przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w korzystnych dla stron orzeczeniach z dnia 30 listopada 2005 r., co do istnienia w decyzjach wydanych w postępowaniu zwykłym wady wymienionej w art. 247 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej, odbiegało od poglądu zawartego w wydanych przez WSA wyrokach, których uzasadnienie było organowi znane już od dnia 28 września 2005 r. z uwagi na udział jego pełnomocnika na rozprawie. W rezultacie doszło nie tylko do zlekceważenia stanowiska sądu administracyjnego, które za zgodne z prawem uznawało wcześniejsze działania Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, odmawiające stronom stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przez organ kontroli skarbowej pierwszej instancji, ale przede wszystkim naruszenia powagi rzeczy osądzonej poprzez wydanie decyzji w sprawach, które zostały wcześniej rozstrzygnięte innymi prawidłowymi decyzjami ostatecznymi. Usunięcie negatywnych skutków prawnych wywołanych decyzjami Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z dnia 30 listopada 2005 r. wymagało uruchomienia kolejnych postępowań nadzorczych, a także dwustopniowej kontroli sądów administracyjnych. Działania te byłyby zbędne, gdyby organ nadzoru nie zakończył swoich postępowań uwzględniając żądania stron, mimo że te żądania, w świetle wyroków WSA w Warszawie z dnia 28 września 2005 r., czekających na uprawomocnienie, znanych mu i potwierdzających prawidłowość jego wcześniejszych orzeczeń, były bezzasadne.

W postanowieniu z dnia 12 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 854/08 skierowanym do Ministra Obrony Narodowej wskazano na istotne naruszenia prawa przy rozpatrywaniu wniosku o przyznanie emerytury wojskowej. Sąd zauważył, że w rozpoznawanej sprawie Minister Obrony Narodowej przez ponad 4 lata pozostawał w bezczynności po wydaniu wyroku uchylającego przez NSA w Warszawie[9] i nie rozpoznał sprawy w powtórnym postępowaniu, które powinno zostać przeprowadzone po zapadłym wyroku. Decyzję Minister wydał dopiero w dniu 10 sierpnia 2007 r., uznając błędnie, że pismo wnioskodawcy z dnia

[8] Postanowienie z dnia 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I FSK: 151/07, 152/07, 153/07.

[9] Z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 4032/02.

25 kwietnia 2007 r.[10] spowodowało wszczęcie nowego postępowania administracyjnego na wniosek strony. Odpowiadając na sygnalizację Minister obiecał podjęcie działań mających na celu uniknięcie zasygnalizowanych przez Sąd nieprawidłowości. jednocześnie wyjaśnił, że po wyroku NSA skarżący złożył wniosek o przyznanie emerytury wojskowej na podstawie art. 12 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i sprawa została przekazana do rozpatrzenia Dyrektorowi Wojskowego Biura Emerytalnego w Z.G., a następnie przed Okręgowym Sądem Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Z.G. Zdaniem organu skarżący, po wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2002 r. sygn. akt II SA 2666/01 uchylającym decyzję Ministra Obrony Narodowej, nie wystąpił z ponownym wnioskiem o ustalenie prawa do emerytury wojskowej w drodze wyjątku w oparciu o art. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, lecz domagał się przyznania emerytury wojskowej. O ponowne przyznanie emerytury wojskowej w drodze wyjątku zwrócił się w dniu 25 kwietnia 2007 r.

Główny Inspektor Sanitarny został poinformowany o rażących uchybieniach Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w sprawie dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej postanowieniem z dnia 17 marca 2008 r. sygn. akt II SA/Op 536/07. Sąd zauważył, że przy kolejnych rozstrzygnięciach w sprawie stwierdzenia u skarżącego choroby zawodowej narządu słuchu nie uwzględnił wskazań WSA w Opolu w wyrokach wydanych w tej sprawie[11]. W powołanych wyrokach wskazano, że w przypadku pozytywnego rozpoznania u pracownika choroby wymienionej w wykazie chorób zawodowych oraz ustalenia, że praca wykonywana była w warunkach narażających na jej powstanie, istnieje domniemanie związku przyczynowo-skutkowego między chorobą a warunkami narażającymi na jej powstanie. Jednocześnie Sąd nie zaakceptował tezy organu o wykluczeniu tego związku z powodu szybkiego pogarszania się słuchu po ustaniu pracy w narażeniu na hałas i uznał za konieczne w przedmiotowej sprawie uzupełnienie materiału dowodowego o szczegółowo uzasadnioną opinię jednostki organizacyjnej właściwej do rozpoznania choroby zawodowej. W konsekwencji Sąd uchylił decyzję organu wyrokiem z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Op 536/07. Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w zasadzie wykonywał zalecenia WSA wydawane w kolejnych uchy-

[10] Pismem z dnia 25 kwietnia 2007 r. B.P. wniósł o „przywrócenie prawa do emerytury wojskowej w drodze wyjątku" podnosząc, iż Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzje wydane w przedmiocie przyznania mu emerytury wojskowej w drodze wyjątku, bowiem decyzja o przyznaniu świadczenia w wysokości 40% wymiaru została wydana w oparciu o inną decyzję tego Ministra z dnia 7 lipca 2000 r. nr 550, która następnie została uchylona w części (w pkt 3 mającym wpływ na treść decyzji o przyznaniu świadczenia) decyzją Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 listopada 2002 r. nr 3051. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 4032/02 stwierdził nieważność decyzji z dnia 14 listopada 2002 r. z powodu „niekompletności tego rozstrzygnięcia". Po wyroku Sądu, Minister Obrony Narodowej ostateczną decyzją z dnia 20 października 2003 r. nr 3056 uchylił własną decyzję z dnia 7 lipca 2000 r. nr 550 w części dotyczącej pkt 3 i w tym zakresie umorzył postępowanie w I instancji. Następnie Minister Obrony Narodowej w dniu 22 września 2006 r. wydał decyzję nr 1386, którą stwierdził nieważność decyzji z dnia 20 października 2003 r., nr 3056. W tej sytuacji do obiegu prawnego został powtórnie wprowadzony pkt 3 decyzji z dnia 7 lipca 2000 r. nr 550, co zdaniem skarżącego uzasadniało przywrócenie utraconego wcześniej prawa do emerytury wojskowej w drodze wyjątku.

[11] Z dnia: 9 marca 2004 r. sygn. akt II SA/Wr 1768/02, 21 grudnia 2004 r. sygn. akt II SA/Op 274/04, 9 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Op 134/05, 10 października 2006 r. sygn. akt II SA/Op 419/06.

leniach decyzji, jednakże nie miał wpływu na wydawane przez uprawnione do orzekania w sprawach chorób zawodowych jednostki medyczne. Niezależnie od powyższego GIS zapewnił, że objął szczególnym nadzorem postępowanie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Opolu dotyczące sprawy podejrzenia choroby zawodowej pana J.J., aby zapobiec dalszym uchybieniom proceduralnym.

W postanowieniu z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 187/08 WSA w Warszawie poinformował SKO w Warszawie oraz Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie o istotnym naruszeniu prawa polegającym na wydaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości w podatku od spadków i darowizn przez niewłaściwy organ oraz w niewłaściwej formie. Zgodnie z art. 209 § 1 Ordynacji podatkowej rozstrzygnięcie w formie decyzji w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości w podatku od spadków i darowizn wydaje naczelnik urzędu skarbowego, po zasięgnięciu opinii organu jednostki samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcie w przedmiocie umorzenia zaległości w podatku (kompetencja naczelnika urzędu skarbowego do wydania decyzji) wydał Burmistrz Miasta w formie postanowienia – podając przy tym za podstawę rozstrzygnięcia nieobowiązujący już przepis ustawy o finansowaniu gmin (art. 10 ust. 1). Sąd zauważył ponadto, że w podobny sposób potraktowano dwa pozostałe wnioski skarżącego w tej sprawie – w pierwszym (postanowienie z dnia 3 września 2007 r.) Burmistrz umorzył 40% zaległej kwoty podatku od spadku, w drugiej (postanowienie z dnia 27 grudnia 2007 r.) całość zaległej kwoty. Nadto Burmistrz nie pouczył o możliwości zaskarżenie ww. postanowień do Sądu. Prezes SKO w Warszawie, odpowiadając na postanowienie w trybie art. 155 § 2 p.p.s.a., przysłał postanowienie o wszczęciu postępowanie z urzędu w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy Radzymin z dnia 9 października 2007 r.

W postanowieniu z dnia 16 października 2008 r. sygn. akt IV SA/Po 91/08, skierowanym do Prezydenta Miasta Leszna, WSA w Poznaniu wskazał, że nierozpoznanie wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawną córką tylko z tego powodu, że nie został złożony na urzędowym formularzu, jest rażącym naruszeniem prawa, brak bowiem danych określonych w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[12] stanowi brak formalny wniosku, natomiast zawarcie we wniosku kompletnych danych, mimo nieskorzystania przez stronę z wzoru wniosku, określonego w rozporządzeniu, nie stanowi braku formalnego. Prezydent Miasta Leszna, ignorując wniosek, nie dostrzegł, że doszło do wszczęcia postępowania administracyjnego we wnioskowanej sprawie w dacie i w konsekwencji nie rozstrzygnął tego żądania w drodze decyzji administracyjnej, a jedynie wysłał jej pisemną odpowiedź uchylając się od wydania decyzji w sprawie. Pismo takie oznacza uchylenie się od rozstrzygnięcia sprawy podlegającej załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej, a uchylenie się organu administracji państwowej od załatwienia sprawy w formie przewidzianej prawem uprawnia stronę do złożenia skargi na bezczynność organu. Wskutek tego wniosek skarżącej w okresie 2 lat 1 miesiąca i 10 dni nie został w ogóle rozpatrzony.

Wojewoda Dolnośląski, postanowieniem z dnia 2 czerwca 2008 r. sygn. akt II SAB/Wr 41/07, został poinformowany o istotnych naruszeniach prawa procesowego występujących

[12] Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

w sprawie w przedmiocie wydania decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP. Sąd odrzucił skargę z uwagi na niewyczerpanie środków zaskarżenia. W przedmiotowej sprawie skarżący od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegał się o uzyskanie rekompensaty za mienie nieruchome pozostawione poza granicami państwa. We wniosku złożonym 17 października 2005 r. podtrzymuje swój poprzedni wniosek z 1992 r. Wojewoda Dolnośląski wzywa skarżącego do sprecyzowania żądania zawartego w ww. wniosku – co skarżący spełnił. Następnie Wojewoda informuje wnioskodawcę o terminie załatwienia wniosku (do 31 października 2006 r.), po czym, po monicie skarżącego (13 listopada 2006 r.), postanowieniem przedłużył termin do załatwienia sprawy do 31 maja 2007 r. Skarżący złożył interwencję do Prezesa RM w dniu 18 grudnia 2006 r. Kolejna interwencja skarżącego była w dniu 9 lipca 2007 r. W odpowiedzi na ww. ponaglenie Wojewoda wystosował pismo wzywające do uzupełnienia wniosku o dalsze dokumenty w terminie 6 miesięcy. Sąd zarzucił Wojewodzie naruszenie w sposób istotny art. 2 i 7 Konstytucji oraz art. 6, art. 9, art. 12 i art. 36 k.p.a., ponieważ od dnia 17 marca 2006 r. do dnia 31 maja 2007 r. nie ocenił dostarczonych przez skarżącego dokumentów i nie wykonał żadnej czynności procesowej w tej sprawie, a otrzymując w dniu 18 grudnia 2006 r. pismo skarżącego do Prezesa RM nie poinformował go o przysługującym mu prawie, sposobie i trybie wniesienia zażalenia na bezczynność organu pierwszej instancji do Ministra Skarbu Państwa. Wojewoda Dolnośląski w odpowiedzi uznał zasadność wskazanych przez sąd uchybień. Obiecał wydanie postanowienia do 31 października 2008 r. Poinformował ponadto, że uwzględniono zalecenia Sądu w toku prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących potwierdzenia prawa do rekompensaty za tzw. mienie zabużańskie i w pierwszej kolejności dokonywana będzie ocena merytoryczna dokumentów dołączonych do wniosków stron, a następnie strony będą poinformowane o terminie załatwienia sprawy. Zwiększono obsadę do 11 osób.

1.2. Uwagi

W minionym roku znacznie zmniejszyła się liczba postanowień sygnalizacyjnych z 29 do 19. Nie oznacza to jednak, że działalność organów administracji publicznej podlegająca kognicji sądów administracyjnych uległa poprawie. Postanowienia sygnalizacyjne podejmowane są, co do zasady, w sytuacji braku możliwości rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym lub w przypadku gdy organ rażąco narusza przepisy prawa odnoszące się do postępowania administracyjnego czy też nieuwzględnia stanowiska sądu wyrażonego w orzeczeniu uchylającym decyzje albo lekceważy sąd, jak to miało miejsce w sprawach o sygn. akt I FSK: 151/07, 152/01 i 153/07, gdzie organ stwierdził nieważność decyzji już po wyroku sądu, a przed jego uprawomocnieniem się, w którym to wyroku sąd uznał Działania Inspektora Kontroli Skarbowej za zgodne z prawem. Jeśli skład orzekający decyduje się na powiadomienie organu nadzorującego o stwierdzonych nieprawidłowościach, to oznacza, że oczekuje na ich wyeliminowanie w ramach nadzoru instancyjnego, w większości przypadków bowiem naruszenia prawa są wskazywane w uzasadnieniach orzeczeń.

Zgodnie z art. 155 § 2 p.p.s.a. organ ma obowiązek, w terminie 30 dni, powiadomić sąd o zajętym stanowisku. Jednakże ustawodawca nie określił, co należy rozumieć przez po-

jęcie „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, co wynika np. z działalności organów nadzoru budowlanego.

W większości przypadków nie jest dotrzymywany trzydziestodniowy termin zakreślony przez ustawę. Ponadto zdarza się dość często, że organ nie reaguje na wystąpienie sygnalizacyjne, a w zajętych stanowiskach najczęściej sądy otrzymują pismo organu nadzorującego przekazujące w załączeniu wyjaśnienia organu, do którego odnoszą się zastrzeżenia zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym. 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. Wskazane wątpliwości czy „braki" w ustawie, po dalszej obserwacji funkcjonowania instytucji sygnalizacji powinny być może prowadzić do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w omawianym zakresie. Nie byłoby to jednak dobrym rozwiązaniem. W sytuacji wskazania przez sąd nieprawidłowości, organ nadzorujący powinien podjąć skuteczne działania.

2. Orzekanie w przedmiocie grzywien

2.1. Zagadnienia ogólne

Przepisy p.p.s.a. przewidują możliwość 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[13] 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 sprawy (art. 112[14] 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[15] 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[16] p.p.s.a.).

[13] 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.

[14] 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.

[15] 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.

[16] 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.

2.2. Dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwienia wniosków o wymierzenie grzywny w 2008 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych

(w nawiasie przedstawiono dane statystyczne za rok 2007)

Podstawa prawna	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Ogółem	546 (551)	119 (106)	21,7 (19,2)
Art. 55 § 1 p.p.s.a.	309 (267)	76 (59)	24,5 (22)
Art. 112 p.p.s.a.	3 (5)	3 (5)	100 (100)
Art. 154 § 1 p.p.s.a.	234 (279)	40 (42)	18 (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. Niewiele orzeczeń o wymierzeniu organowi grzywny zapadło na podstawie art. 112 p.p.s.a., czyli za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu, jak też z powodu bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności.

Ponad połowa wniosków wpłynęła do WSA w Warszawie. Poniżej podano dane statystyczne z wpływu i załatwienia grzywien w WSA w Warszawie:

(w nawiasie przedstawiono dane statystyczne za rok 2007)

Podstawa prawna	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Ogółem	254 (277)	71 (66)	28 (23,8)
Art. 55 § 1 p.p.s.a.	142 (155)	43 (38)	30,2 (24,5)
Art. 112 p.p.s.a.	3 (4)	3 (4)	100 (100)
Art. 154 § 1 p.p.s.a.	109 (118)	25 (24)	23 (20,3)

Z powyższego zestawienia wynika, że przeważały tu skargi o wymierzenie organowi grzywny za niedostarczenie w ustawowym terminie skargi wraz z aktami i stanowiskiem organu. Co trzeci wniosek skarżącego został uwzględniony. Znacznie zwiększył się w porównaniu z 2007 r. wpływ skarg o wymierzenie organowi grzywny za niewykonanie wyroku, a także liczba wyroków wymierzających organowi grzywnę za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu, jak też z powodu bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności. W tym przypadku niemalże co trzeci wniosek został uwzględniony.

W kilku wojewódzkich sądach administracyjnych liczba wymierzonych grzywien na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wynosiła: w Krakowie – 8, w Poznaniu – 4, po trzy w Białymstoku, Olsztynie i we Wrocławiu – 3. Po dwie – w Łodzi, w Gdańsku, w Gliwicach, w Kielcach i w Szczecinie, Po jednej grzywnie wymierzono w sądach: w Bydgoszczy i Rzeszowie. W pozostałych wojewódzkich sądach administracyjnych nie wymierzono ani jednej grzywny.

2.3. Wysokość grzywien wymierzonych na podstawie art. 55 § 1 w związku z art. 54 § 2 p.p.s.a. wahała się od 100 zł do ponad 13 000 zł

Sąd przy wymierzaniu grzywny brał pod uwagę okres pozostawania organu w bezczynności, jak również staranność przy przekazywaniu sądowi akt sprawy i ewentualne przyczyny, które miały wpływ na opóźnienie.

Najwięcej grzywien wymierzono organom naczelnym i centralnym. Ministrowi Środowiska wymierzono osiem grzywien (1000 zł, dwie po 500 zł, 300 zł, 200 zł, 100 zł i 50 zł). Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wymierzono trzy grzywny w wysokości 2700 zł, 2000 zł i 1000 zł. Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego wymierzono dwie grzywny w wysokości 5000 zł i 500 zł. Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego wymierzono grzywnę w wysokości 500 zł. Ministrowi Zdrowia wymierzono grzywnę w wysokości 2 000 zł. Nadto wymierzono grzywny: Prezesowi Agencji Nieruchomości Rolnych w wysokości 13 455,15 zł, Prezesowi ZUS w wysokości 2691,03 zł, Rektorowi Komendantowi SGP w wysokości 1000 zł, Prezesowi IPN w wysokości 3000 zł, Wojewodzie Małopolskiemu i Wojewodzie Mazowieckiemu po 500 zł, Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego 1000 zł oraz powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego: w Poznaniu dwie grzywny w wysokości po 500 zł i w Krośnie Odrzańskim w wysokości 2000 zł. Co do organów samorządu terytorialnego grzywny wymierzono: Prezydentowi m.st. Warszawy w wysokości 6000 zł i 5000 zł, Burmistrzowi Gminy Śródmieście m.st Warszawy w wysokości 2691,03 zł, Staroście Złotoryjskiemu w wysokości 2418 zł, Wójtowi Gminy Niechlów w wysokości 2000 zł, Wójtowi Gminy Włocławek w wysokości 1000 zł, SKO w Białymstoku w wysokości 1000 zł, Prezydentowi Katowic w wysokości 300 zł, Staroście Wołomińskiemu i Radzie Gminy Kołbaskowo po 200 zł.

2.4. Grzywna na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. wymierzana jest na wniosek skarżącego

Ze skarg na niewykonanie wyroku sadu administracyjnego, wymierzono w omawianym okresie 40 grzywien. Wysokość ich wahała się od ponad 8000 do 100 zł, w zależności od stopnia zawinienia organu.

Cztery kary grzywny wysokości: 8110,23 zł, 2 po 500 zł i 200 zł wymierzono Ministrowi Infrastruktury, a także – Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w kwocie: 5000 zł, 4000 zł, 1000 zł oraz 500 zł. Kilka grzywien wymierzono organom nadzoru budowlanego, m.in. Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w kwocie 1000 zł, Wojewódzkiemu Warmińskiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w kwocie 2500 zł, oraz Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego: dla m.st. Warszawy w kwocie 3000 zł, dla miasta Elbląga w kwocie 700 zł oraz w powiecie brzeskim grzywnę w kwocie 500 zł. Karę grzywny wymierzono także Ministrom: Obrony Narodowej w wysokości 1500 zł, Nauki i Szkolnictwa Wyższego w wysokości 500 zł, Spraw Wewnętrznych i Administracji w wysokości 3000 zł. Nadto kary grzywny wymierzono: Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej w wysokości 500 zł, a także Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Żyrardowie w wysokości 100 zł. Prezeso-

wi IPN Sąd nie wymierzył grzywny, lecz zobowiązał do wykonania wyroku w terminie 30 dni od daty uprawomocnienia się orzeczenia. Co do jednostek samorządu terytorialnego sądy wymierzyły kary grzywny: Prezydentowi m.st. Warszawy w wysokości 5000 zł, 2500 zł i 1000 zł, Prezydentowi Miasta Poznania w wysokości 2000 zł, Burmistrzowi Opola Lubelskiego w wysokości 2000 zł, Staroście Głogowskiemu w wysokości 1000 zł oraz Wójtowi Gminy Niemce w wysokości 100 zł. Poza tym dwie kary grzywny w wysokości po 1000 zł wymierzono Dyrektorowi Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Poznaniu oraz grzywnę w kwocie 100 zł – Prokuratorowi Rejonowemu w Krakowie-Nowej Hucie.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych bezczynnością organu w rozumieniu art. 154 p.p.s.a. jest niewydanie przez właściwy organ stosownego aktu lub też niedokonanie stosownej czynności w powtórnym postępowaniu administracyjnym prowadzonym w wykonaniu wyroku sądu administracyjnegow terminie określonym w art. 35 k.p.a.[17] Przy wymierzaniu wysokości grzywny sąd ocenia czynności podejmowane przez organ od momentu otrzymania prawomocnego wyroku, zgodnie z postanowieniami art. 35 k.p.a. oraz bada, ile razy przekroczony został termin ustawowy. W sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 1083/08 Sąd zauważył, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi kilkudziesięciokrotnie przekroczył dwumiesięczny termin na załatwienie sprawy (5000 zł). Natomiast w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1487/08 kwotę grzywny w wysokości 1000 zł Sąd uzasadnił faktem, że zgodnie ze stanowiskiem zawartym w wyroku organ miał obowiązek uzupełnić postępowanie wyjaśniające. W sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 1571/07 Sąd wymierzył Ministrowi Infrastruktury grzywnę w wysokości 3 – krotnego przeciętnego wynagrodzenia (8110,23 zł) uzasadniając, że okoliczność wydania decyzji nie może być uwzględniona na korzyść organu, gdyż zgodnie z art. 154 § 3 p.p.s.a. nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub odwołania skargi. W tym przypadku Sąd wskazał także na opieszałe działanie organu od momentu wniesienia skargi.

2.5. Uwagi

Z przedstawionego materiału wynika, że działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej, zarówno na wniosek obywatela, jak i z własnej inicjatywy, nie przynosi spodziewanych rezultatów, z roku na rok bowiem liczba wymierzanych grzywien oraz sygnalizacja, o której mowa w art. 155 § 1 p.p.s.a. nie

[17] Art. 35. § 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. § 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. § 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. § 4. Organy wyższego stopnia mogą określać rodzaje spraw, które załatwiane są w terminach krótszych niż określone w § 3. § 5. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

jest wykorzystywana właściwie przez adresatów postanowień sygnalizacyjnych. Ponadto, na podstawie stanowiska organów – adresatów sygnalizacji – przesłanych w trybie art. 155 § 2 p.p.s.a. można wywnioskować, że organy tłumaczą się sądom sygnalizującym z zaistniałych sytuacji, raczej bez dogłębnego zbadania zagadnienia i podjęcia rzeczywistych działań eliminujących podstawowe naruszenia prawa przez organy w postępowaniu administracyjnym. Świadczy o tym fakt, że organy nadzoru budowlanego poprzez trzy kolejne lata tłumaczą przypadki rażącej bezczynności reorganizacją i brakami kadrowymi oraz obiecują podjęcie działań zmierzających do poprawy sytuacji.

Należy jeszcze dodać, że Prezes NSA okresowo przesyła zestawienia odnoszące się do istotnych naruszeń prawa przez organy administracji, zauważonych przez sądy, do pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialnego za prawidłowe funkcjonowanie administracji. Brak odpowiedzi o sposobie wykorzystania naszych informacji nie pozwala nam ocenić skuteczności omówionych wyżej instytucji procesowych.

VIII. Zagadnienia legislacyjne

1. Zagadnienia ogólne

Jednym z istotnych czynników mających wpływ na działalność orzeczniczą sądów administracyjnych jest aktywność polskiego ustawodawcy. Zasadniczo zmiany przepisów prawa wynikają z potrzeby realizacji programów społeczno-gospodarczych, ale nie tylko. Część zmian wynika wciąż jeszcze z konieczności dostosowania przepisów prawa do wymagań Unii Europejskiej. Na potrzebę zmiany przepisów prawa niewątpliwy wpływ mają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego[1] i sądów administracyjnych, które m.in. wskazują na istniejące w przepisach luki prawne aksjologiczne, bezpośrednie stosowanie nowego prawa naruszające konstytucyjną zasadę zakazu retroakcyjnego działania prawa, a także naruszanie przez ustawodawcę zasady określoności prawa, szczególnie w prawie podatkowym oraz w przepisach prawa proceduralnego. Wskazania sądów w tym zakresie zawarte są w uzasadnieniach wyroków. Zdarza się, że impulsem do zmiany przepisu prawa jest uchwała NSA, która wskazuje kierunek interpretacji danego przepisu[2].

Częste zmiany przepisów prawa, niezależnie od intencji ustawodawcy, nie zawsze wpływają na polepszenie sytuacji prawnej ich adresatów. Zdarza się, że poprawki przyjmowane przez Sejm w trzecim czytaniu zawierają tzw. novum normatywne, które w konsekwencji przyczynia się do powstania sprzeczności poziomych w ustawie. Odnotowano także przypadki dostosowania *ex post* upoważnienia do wydanego i obowiązującego rozporządzenia, po czym treść rozporządzenia pozostawiano bez zmian, by w ten sposób zadośćuczynić określonym w art. 92 ust. 1 warunkom konstytucyjności rozporządzeń[3]. Zauważono także stosowanie przez prawodawcę tzw. techniki odsyłającej – w jednym przepisie znajduje się odesłanie do drugiego przepisu, który z kolei odsyła do następnego[4]. Ze wskazanymi wyżej problemami, jak też z zaniechaniami prawodawcy muszą się zmierzyć i uporać sądy administracyjne.

2. Zmiany przepisów prawa

W minionym roku odnotowano szereg zmian przepisów prawa podatkowego, w tym nowelizację ustawy o podatku od towarów i usług oraz Ordynacji podatkowej.

2.1. Zmiana ustawy z 11 dnia marca 2004 r. o podatku od towarów i usług wprowadzona ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw[5] w większości uwzględnia poglądy i wskazówki sądów administracyjnych zawarte w uchwałach w składzie powiększonym i w orzecznictwie. W 2007 r. spośród 11 uchwał podjętych w Izbie Finansowej NSA – 6 dotyczyło przepisów tej ustawy.

[1] Także te, które zostały zainicjowane pytaniem prawnym sądu administracyjnego, np. wyrok z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt P 37/06.

[2] Zob. np. uchwała NSA z dnia 4 października 2008 r. sygn. akt I FPS 2/08 odnosząca się do tzw. milczących interpretacji podatkowych, omówiona w części I.

[3] W tego typu sprawie pytanie prawne NSA oczekuje na rozstrzygnięcie TK (sygn. akt P 5/08).

[4] W tego typu sprawie pytanie prawne NSA oczekuje na rozstrzygnięcie TK (sygn. akt P 94/08).

[5] Dz. U. Nr 209, poz. 1320.

Także większość pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego oraz pytań prejudycjalnych do ETS także dotyczyła regulacji ustawy o VAT.

Jedna z ważniejszych zmian dotyczy kwestii opodatkowania podatkiem od towarów i usług (VAT) użytkowania wieczystego. Zagadnienie to pojawiło się w związku z przystąpieniem Polski do UE oraz wejściem w życie 1 maja 2004 r. ustawy o VAT. Konstrukcja rocznych opłat wnoszonych przez użytkowników wieczystych skłaniała wówczas do uznania użytkowania wieczystego za usługę. Ta interpretacja uległa zmianie od momentu podjęcia przez NSA uchwały z 8 stycznia 2007 r. sygn. akt I FPS 1/06, w której NSA wyraził pogląd, że użytkowanie wieczyste jest dostawą towaru. Ponieważ pogląd ten nie miał umocowania w przepisach ustawy, wymagał interwencji ustawodawcy. W przytoczonej nowelizacji postanowiono wprost, że ustanowienie użytkowania wieczystego, a także zbycie użytkowania wieczystego stanowi dostawę towarów (art. 7 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o VAT). Określono również szczególny moment powstania obowiązku podatkowego od pobieranych opłat (art. 19 ust. 16a ustawy o VAT), zasady ustalania podstawy opodatkowania w przypadku dostawy budynków, budowli lub ich części połączonej z ustanowieniem użytkowania wieczystego (art. 29 ust. 5a ustawy o VAT). Nowelizacja ustawy o VAT nie określiła natomiast sposobu dokumentowania opłat. Ze względu na szczególny moment powstania obowiązku podatkowego, powinien on również zostać określony w sposób szczególny.

Ustawodawca w nowelizacji ustawy o VAT przewidział dla ustanowienia użytkowania wieczystego szczególny moment powstania obowiązku podatkowego, który nie zależy od momentu dostawy towaru. Należy również zauważyć, że w związku z ww. uchwałą opłaty za użytkowanie wieczyste ustanowione przed 1 maja 2004 r. w ogóle nie podlegają VAT. Natomiast podlegają VAT wyłącznie opłaty pobierane za użytkowanie wieczyste ustanowione od 1 maja 2004 r.

2.2. Na zmiany w Ordynacji podatkowej wprowadzone ustawą dnia z 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw[6], podobnie jak w ustawie o VAT, również niewątpliwy wpływ miało orzecznictwo sądów administracyjnych. Warto wskazać na jedną z nich związaną z określeniem momentu, w którym dochodzi do przyjęcia tzw. milczącej interpretacji podatkowej. W tej sprawie Izba Finansowa NSA podjęła uchwałę, w której postanowiono, że brak doręczenia postanowienia w terminie 3 miesięcy, liczonym od dnia otrzymania wniosku o wydanie interpretacji podatkowej, oznacza obowiązywanie interpretacji przepisu przyjętej przez podatnika. W znowelizowanej ustawie – Ordynacja podatkowa istnienie obowiązku doręczenia interpretacji można wyprowadzić pośrednio z treści art. 14d[7] art. 14i § 2[8], do którego również odsyła art. 14o § 2[9] Ordynacji podatkowej. W myśl

[6] Dz. U. Nr 209, poz. 1318.

[7] Art. 14d Interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Do tego terminu nie wlicza się terminów i okresów, o których mowa w art. 139 § 4.

[8] § 2. Interpretacje indywidualne wraz z informacją o dacie doręczenia są niezwłocznie przekazywane organom podatkowym właściwym ze względu na zakres spraw będących przedmiotem interpretacji oraz właściwemu organowi kontroli skarbowej.

[9] Art. 14o § 1 W razie niewydania interpretacji indywidualnej w terminie określonym w art. 14d uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie.

§ 2. Przepisy art. 14e i art. 14i § 2 stosuje się odpowiednio.

pierwszego z tych przepisów, interpretacje indywidualne wraz z informacją o dacie doręczenia są niezwłocznie przekazywane organom podatkowym właściwym ze względu na zakres spraw będących przedmiotem interpretacji oraz właściwemu organowi kontroli skarbowej.

2.3. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności[10] wprowadza możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego, a po jego wyczerpaniu sądowoadministracyjnego w przypadku, gdy projekt wnioskodawcy nie zostanie wyłoniony do dofinansowania. Poprzednie przepisy takiej procedury nie przewidywały i na tym tle pojawiały się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Część składów orzekających wyrażała pogląd, że odmowa dofinansowania wniosku jest aktem władczym organu i powinna podlegać kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej, natomiast inne składy orzekające uznawały, że sprawa ta jest poza kognicją sądów administracyjnych.

2.4. Szereg zmian wprowadzono w przepisach prawa ochrony środowiska. Utworzono nowe organy administracji rządowej na szczeblu centralnych oraz organy terenowe niezespolone, do właściwości których przekazano część kompetencji związanych z ocenami oddziaływania na środowisko i ochroną obszarów Natura 2000.

2.5. Poza tym trwają prace nad zmianami przepisów prawa budowlanego. Uchwalona przez Sejm ustawa w dniu12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw została przekazana do Senatu. Wprowadza ona szereg rewolucyjnych zmian w prawie budowlanym, m.in. zniesienie obowiązku uzyskiwania pozwoleń na budowę oraz na użytkowanie obiektu, poza obiektami wymagającymi przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Zamiast uzyskania pozwolenia wprowadzono obowiązek zgłoszenia rozpoczęcia lub zakończenia budowy do właściwego organu. Być może zmiana wpłynie na zmniejszenie skarg do sądów administracyjnych.

2.6. Niebawem zakończone zostaną prace dotyczące nowelizacji prawa o ruchu drogowym. W ustawie z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw, której nie konsultowano z NSA na żadnym etapie procesowania, wprowadzono kognicję sądów administracyjnych do badania legalności decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej za przekroczenie dopuszczalnej prędkości. Podstawowym założeniem tej ustawy jest zmiana reżimu odpowiedzialności prawnej związanej z naruszeniem przepisów ruchu drogowego, określających dopuszczalną prędkość pojazdu. Inaczej mówiąc, sprawcy czynów, które dotychczas należą do kategorii wykroczeń ściganych w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, zostaną objęci odpowiedzialnością administracyjną egzekwowaną przez organ administracji publicznej. Kara pieniężna będzie wymierzana w drodze decyzji administracyjnej, która będzie podlegała zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

3. Podsumowanie

Organy władzy publicznej uprawnione do stanowienia prawa mają obowiązek ścisłego stosowania postanowień Konstytucji, która zakreśla wyraźne granice tej działalności.

[10] Dz. U. Nr 216, poz. 1370.

Można tu wskazać wywiedziony z art. 2 Konstytucji m.in. obowiązek określoności przepisów prawa, w szczególności odnosi się to do przepisów prawa daninowego, przestrzeganie zasad przyzwoitej legislacji, zachowanie procedury stanowienia prawa i inne. Przykładem naruszania przez ustawodawcę tych zasad jest m.in. omówiona wyżej ustawa nowelizująca przepisy prawa o ruchu drogowym. Poszczególne postanowienia Konstytucji określają tzw. materię zastrzeżoną dla ustawy. Nadto w sposób rygorystyczny określono w Konstytucji reguły formułowania upoważnienia do wydania atu podstawowego oraz warunki konstytucyjności rozporządzeń.

W omówionym w tej części informacji orzecznictwie wskazano na liczne przykłady nieprzestrzegania tych zasad. Sądy administracyjne radzą sobie z tymi problemami stosując techniki wykładnicze, korzystają z możliwości wniesienia pytania prawnego do TK bądź pytania prejudycjalnego do ETS, a także korzystają z możliwości przedstawienia poszerzonemu składowi pytania prawnego. W ostateczności mogą także pominąć niekonstytucyjny przepis podustawowy.

Organy administracji publicznej takimi instrumentami nie dysponują, zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji oraz art. 7 k.p.a. działają na podstawie przepisów prawa i w granicach prawa. I to one w pierwszej kolejności mają obowiązek wydać akt administracyjny na podstawie konkretnego przepisu prawa. Pomijając stwierdzone przez sądy administracyjne w toku kontroli sądowoadministracyjnej uchybienia wynikające z niedbalstwa lub braku kompetencji, szereg uchybień wynikało ze wskazanych na wstępie uchybień prawodawcy. Natomiast prawidłowe formułowania przepisów prawa wpłynęłoby z pewnością na zmniejszenie wyeliminowanych z obrotu prawnego decyzji.

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 ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Nadzór nad działalnością sądów administracyjnych Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, którego zakres kompetencji w 2008 r. został opisany w pkt II tej części.

1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie

W ramach nadzoru nad eliminowaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych Prezes NSA korzysta z instrumentów prawnych umożliwiających dokonanie, przez organ uprawniony, interpretacji przepisu prawa, którego stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, to znaczy wystąpienie z wnioskiem w trybie abstrakcyjnym o podjęcie uchwały w poszerzonym składzie NSA lub złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wskazanego przepisu prawa z Konstytucją. Podstawę prawną tych czynności określa art. 36 § 1 p.u.s.a. w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a. Kompetencję do wystąpienia z wnioskiem w trybie abstrakcyjnym do TK określono w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

W minionym roku podjęto pięć uchwał z wniosku Prezesa NSA, które zostały szczegółowo omówione w części pierwszej, w pkt II.

W 2008 r. Prezes NSA nie złożył wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast w minionym roku Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął dwie sprawy zainicjowane wcześniejszymi wnioskami Prezesa NSA.

W dniu 3 kwietnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, złożony w kwietniu 2005 r., wniosek Prezesa NSA w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, odnoszących się do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części. Wniosek ten został połączony do wspólnego rozpoznania z wnioskiem

Rzecznika Praw Obywatelskich. W wyroku o sygn. akt K 6/05 TK podzielił wątpliwości wnioskodawców, orzekając, że art. 136 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[1] jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 137 ust. 2 ww. ustawy w zakresie, w jakim 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, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, art. 229a ww. ustawy jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz z art. 7 Konstytucji oraz art. 15 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[2] jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Natomiast postępowanie w stosunku do drugiego wniosku Prezesa NSA (złożonego w TK w marcu 2007 r.) zostało umorzone (postanowienie TK z dnia 18 lutego 2009 r. sygn. akt K 17/07) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na zbędność wydania wyroku. W przedmiotowym wniosku Prezes NSA wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją 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, natomiast 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. Należy dodać, że Prokurator Generalny podzielił wątpliwości Prezesa NSA. Trybunał Konstytucyjny uzasadnił umorzenie postępowania tym, że z dniem 1 stycznia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o kulturze fizycznej[4], w której wprowadzono możliwość przyznania tego świadczenia również sportowcom niepełnosprawnym, którzy zdobyli co najmniej jeden medal na zawodach sportowych osób niepełnosprawnych przed 1992 r. TK wskazał, że w ten sposób prawodawca uzupełnił przepisy ustawy zgodnie z oczekiwaniami wnioskodawcy.

Na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekuje, złożony w lipcu 2007 r., wniosek, w którym Prezes NSA wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją § 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[5]. Przepis ten ograniczył prawo do

[1] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
[2] Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.
[3] Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 ze zm.
[4] Dz. U. Nr 195, poz. 1200.
[5] Dz. U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.

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. 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[6], a tym samym art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt TK U 6/07).

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 z innymi organami

W ramach współpracy NSA z innymi organami Prezes NSA prof. Janusz Trzciński przewodniczył sesji: „Doświadczenia wybranych krajów członkowskich Unii Europejskiej w zakresie implementacji prawa wspólnotowego" podczas konferencji „Implementacja prawa Unii Europejskiej", zorganizowanej przez Rządowe Centrum Legislacji. Uczestniczył również w II Kongresie Sędziów Polskich zorganizowanym przez Krajową Radę Sądownictwa oraz uroczystości poświęconej pamięci prof. Bronisława Geremka w Sejmie RP.

Ponadto w siedzibie NSA odbywały się spotkania z przedstawicielami sądów administracyjnych innych państw. Gościom zagranicznym przybliżono problematykę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji publicznej.

3. Współpraca zagraniczna

3.1. W ramach rozwijania współpracy zagranicznej Prezes, wiceprezesi oraz sędziowie NSA brali udział w seminariach i zjazdach organizowanych przez rady stanu i sądy administracyjne państw członkowskich Unii Europejskiej:

25 stycznia (Strasburg) – w imieniu Prezesa NSA prof. Jan Paweł Tarno sędzia NSA wziął udział w seminarium: „Rola konsensusu w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka" oraz uroczystości rozpoczęcia roku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;

28 stycznia (Bruksela) – przez Prezesa NSA Walentyna Długaszewska sędzia WSA w Poznaniu została oddelegowana do udziału w seminarium: „Krajowe sądy administracyjne i wspólnotowe prawo ochrony środowiska", zorganizowanym przez Stowarzyszenie Rad

[6] Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej oraz francuską Radę Stanu, przy wsparciu Komisji Europejskiej i TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Unit). Dyskusja prowadzona na podstawie odpowiedzi na uprzednio rozesłany kwestionariusz koncentrowała się na kwestiach dostępu do informacji o środowisku, odpowiedzialności podmiotów za zanieczyszczanie środowiska oraz zakresu kontroli sądowej w tych dziedzinach;

31 marca–4 kwietnia (Strasburg) – Adam Bącal sędzia NSA uczestniczył w konferencji szkoleniowej Zrzeszenia Prawników Polskich. Program konferencji obejmował: udział w rozprawie przed Wielką Izbą ETPC, spotkanie z prof. Leszkiem Garlickim sędzią Trybunału nt. najważniejszych spraw polskich w orzecznictwie Trybunału oraz wykład szefa Sekcji Polskiej Kancelarii Trybunału – mec. Renaty Degener nt. „Organizacji i postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka", a także wizytę w Parlamencie Europejskim;

13–15 kwietnia (Wilno) – w imieniu Prezesa NSA prof. Marek Zirk-Sadowski wiceprezes NSA wziął udział w posiedzeniu Zarządu Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych (IASAJ). Posiedzenie poświęcone było omówieniu bieżącej działalności Stowarzyszenia;

27–30 kwietnia (Strasburg) – grupa sędziów Izby Finansowej NSA wzięła udział w szkoleniu, w ramach którego w siedzibie Rady Europy wysłuchali prezentacji: „Rola Rady Europy w europejskim krajobrazie politycznym". Spotkali się także ze stałym przedstawicielem RP przy Radzie Europy, ambasadorem Piotrem Antonim Świtalskim, który omówił bieżącą działalność Przedstawicielstwa oraz zapoznał sędziów z aktualnymi dążeniami Rady Europy, a następnie odpowiadał na ich pytania. Delegacja zwiedziła również Parlament Europejski, a na spotkaniu z przedstawicielem Parlamentu omówiono zagadnienia dotyczące obecnej i przyszłej struktury Parlamentu, liczby delegatów poszczególnych państw członkowskich oraz propozycji zmian w tym zakresie, jak również planów co do przyszłości Unii Europejskiej oraz dalszego jej rozwoju. Ostatnimi punktami programu była wizyta w Europejskim Trybunale Praw Człowieka oraz spotkanie z prof. Leszkiem Garlickim, sędzią Trybunału. Profesor przedstawił statystyki działalności Trybunału z 2007 roku oraz omówił aktualne orzecznictwo. Wywiązała się także dyskusja na temat zagadnień, jakie wyłoniły się ze spraw rozpoznawanych przez Trybunał na skutek skarg skierowanych przeciw Polsce;

9–10 czerwca (Luksemburg) – w szkoleniu dla sędziów krajowych w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wzięli udział sędziowie: Walentyna Długaszewska sędzia WSA w Poznaniu, Małgorzata Jarecka sędzia WSA w Warszawie oraz Szczepan Prax sędzia NSA w Gliwicach. Program szkolenia obejmował wymianę poglądów między sędziami sądów krajowych nt. orzecznictwa i stosowania prawa wspólnotowego oraz udział w rozprawach ETS;

9–11 czerwca (Strasburg) – dr Agnieszka Wilk specjalista w Wydziale Prawa Europejskiego BO NSA uczestniczyła w seminarium: „Procedury i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka", zorganizowanym przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Seminarium miało na celu przedstawienie procedur stosowanych w sprawach toczących się przed ETPC oraz prezentację najnowszego orzecznictwa Trybunału;

8–10 września (Santander – Hiszpania) – sędzia Bogusław Gruszczyński zastępca dyrektora Biura Orzecznictwa NSA wziął udział w seminarium: „Zbieżności w stosowaniu prawa wspólnotowego przez sady administracyjne państw członkowskich UE", zorganizowanym

przez Uniwersytet Międzynarodowy w Santander i Sąd Najwyższy Hiszpanii z udziałem Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE. W trakcie seminarium omawiane były m.in. zagadnienia dotyczące: nowych kryteriów interpretacji ustawodawstwa krajowego w świetle przepisów wspólnotowych, roli naczelnych sądów administracyjnych państw członkowskich w kształtowaniu się europejskiego systemu sądownictwa, wkładu tych sądów w doskonalenie procedury pytań prejudycjalnych do ETS oraz zbieżności w stosowaniu prawa wspólnotowego w regulowanych sektorach gospodarki;

22–25 września (Strasburg) – sędziowie Izby Gospodarczej NSA wzięli udział w szkoleniu, w ramach którego odwiedzili siedzibę Rady Europy. Sędziowie poznali strukturę organizacyjną Rady i jej organów, zakres działalności oraz historię powstania Rady, a także aktualne kierunki jej działania oraz zagadnienia związane z jej budżetem. Kolejnym punktem wyjazdu szkoleniowego była wizyta w stałym przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Radzie Europy i spotkanie z ambasadorem Piotrem Antonim Świtalskim, który przedstawił główne problemy, jakie obecnie stoją przed Radą oraz możliwości ich rozwiązania. Uczestników spotkania żywo zainteresował poruszony przez prelegenta temat: „Rada Europy a Wspólnota Europejska". Sędziowie złożyli także wizytę w Parlamencie Europejskim i wysłuchali prelekcji dotyczącej działalności tego organu. Ostatnim punktem programu szkolenia była wizyta w Europejskim Trybunale Praw Człowieka.

5–18 października (Madryt – Hiszpania) – sędzia Bogusław Gruszczyński zastępca dyrektora Biura Orzecznictwa NSA przebywał na stażu w Sądzie Najwyższym Hiszpanii w ramach programu wymiany sędziów sądów państw członkowskich UE. Głównymi tematami stażu były hiszpańskie prawo podatkowe oraz tryb składania skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Sędzia zapoznał się z nieznanymi polskiemu prawu środkami, brał także udział w szkoleniach i naradach sędziów, a także uczestniczył w kilku rozprawach.

8–10 października (Paryż – Francja) – sędziowie NSA prof. Jan Paweł Tarno i dr hab. Ryszard Mikosz uczestniczyli w konferencji: „Europejski sędzia i wspólnotowe prawo ochrony środowiska", zorganizowanej przez Komisję Europejską przy współpracy Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej. Celem konferencji była wymiana poglądów na temat roli sądów krajowych (zwłaszcza sądów administracyjnych) w stosowaniu i kształtowaniu wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Debata dotyczyła następujących kwestii: dostępu do sądu w sprawach ochrony środowiska; nowego systemu sądowego zapobiegania szkodom w środowisku i sposobów radzenia sobie z nimi; zakresu kontroli sądowej w państwach członkowskich, praktyki kontroli sądowej projektów realizowanych w obszarach Natura 2000. Omówiono także możliwości współpracy europejskich sądów w dziedzinie stosowania prawa wspólnotowego oraz potrzeby szkoleniowe tych sądów.

12–16 października (Londyn – Wielka Brytania) – sędzia NSA Adam Bącal wziął udział w V Konferencji Prawa Europejskiego, organizowanej przez Zrzeszenie Prawników Polskich. Program konferencji obejmował wizytę w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju połączoną z prezentacją i dyskusją nt. finansowych i prawnych aspektów restrukturyzacji i windykacji inwestycji.

16–17 listopada (Bruksela) – w imieniu Prezesa NSA Maciej J. Nowakowski główny specjalista w Kancelarii Prezesa NSA uczestniczył w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE. Omawiano kwestie budżetowe, realiza-

cję programu na rok 2008, w tym odbyte spotkania z przedstawicielami władz UE, a także plan działań na rok 2009. Obradom przewodniczył jeden z dwóch prezesów Stowarzyszenia Georges Ravarani, Prezes Sądu Administracyjnego Luksemburga.

19–20 listopada (Luksemburg) – sędziowie NSA Adam Bącal, Maria Dożynkiewicz i dr Anna Znamiec (naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego BO NSA) wzięli udział w rozprawie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie C–502/07 dotyczącej pytania prejudycjalne zadanego przez NSA w sprawie I FSK 1062/06.

3.2. Wizyty delegacji zagranicznych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym:

7 maja – dwunastoosobowa delegacja przedstawicieli Państwowej Administracji Sądownictwa Ukrainy odwiedziła NSA w ramach stażu czterodniowego pobytu studyjnego w Polsce. Tematem przewodnim wizyty w naszym kraju były kwestie związane z zapewnieniem funkcjonowania sądów. Organizatorem pobytu studyjnego była fundacja Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka Jeziorańskiego. Ze strony NSA w spotkaniu uczestniczyli: prof. Roman Hauser – wiceprezes NSA dyrektor Biura Orzecznictwa, Jerzy Góral szef Kancelarii Prezesa NSA oraz Maciej J. Nowakowski główny specjalista w Kancelarii Prezesa NSA. W trakcie spotkania szeroko omówiono zagadnienia dotyczące wielu aspektów zabezpieczenia funkcjonowania sądów, przedstawiając m.in. doświadczenia polskiego sądownictwa administracyjnego.

9 maja – Prezes NSA w obecności przedstawicieli kierownictwa Sądu przyjął delegację Rady Służb Sądowych Irlandii w składzie: Joseph Finnegan – sędzia Sądu Najwyższego, George M. Birmingham – sędzia Sądu Wyższego, Noel Rubotham – dyrektor Wydziału Reform i Rozwoju w Służbach Sądowych Irlandii. Delegacja przebywała w Polsce na zaproszenie Przewodniczącego KRS. Ze strony KRS delegacji towarzyszyli: sędzia SN Teresa Flemming–Kulesza oraz sędzia SO Marek Celej. Przedstawiono strukturę i zadania NSA, a także wymieniono uwagi nt. stosowania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe oraz zasady i praktykę awansu sędziowskiego.

18 lipca – w NSA odbyło się spotkanie będące częścią studyjnej wizyty delegacji przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości z Turcji w Polsce. Celem wizyty, współorganizowanej przez Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP), było uzyskanie praktycznej wiedzy nt. zmian przeprowadzonych w polskim wymiarze sprawiedliwości w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Informacje pozyskane w Polsce (oraz w trakcie takiej samej wizyty we Włoszech) mają stanowić podstawę do prac nad reformą sądownictwa w Turcji.

28 października – delegacja Rady Sądownictwa Niderlandów wraz z jej przewodniczącym złożyła wizytę w NSA. Delegacja przebywała w Polsce na zaproszenie Krajowej Rady Sądownictwa. Ze strony KRS delegacji towarzyszyli: sędzia Roman Kęska wiceprzewodniczący KRS, oraz sędzia Irena Piotrowska członek KRS. W trakcie spotkania wymieniono doświadczenia nt. organizacji struktur i pracy sądownictwa administracyjnego. Goście byli także zainteresowani rodzajami postępowań przed sądami administracyjnymi oraz autonomią budżetową polskiego sądownictwa administracyjnego.

30 października – NSA odwiedziła grupa tłumaczy języka polskiego – pracowników ETS i innych instytucji wspólnotowych. Delegacja przebywała w Polsce z wizytą studyjną organizowaną przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Delegację przyjął prof. Ro-

man Hauser wiceprezes NSA z towarzyszącym mu Maciejem J. Nowakowskim głównym specjalistą w Kancelarii Prezesa NSA. Przedstawiono gościom historię, strukturę i zakres właściwości sądownictwa administracyjnego, wskazano także główne obszary działalności orzeczniczej NSA oraz omówiono 10 pytań prejudycjalnych skierowanych przez polskie sądy administracyjne do ETS. Pytania gości dotyczyły m.in. obciążenia sędziów, procedury zadawania pytań prejudycjalnych, udziału tłumaczy w postępowaniu, prawa pomocy, społecznej percepcji orzecznictwa ETS. Następnie goście uczestniczyli w rozprawach w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA w sprawach II OSK 1041/07, II OSK 1097/07 i II OSK 1296/07.

3.3. Kolokwium i Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej:

W dniach 15–18 czerwca w Warszawie odbyły się: posiedzenie Zarządu, XXI Kolokwium oraz Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE. Wzięli w nich udział wraz z osobami towarzyszącymi – w sumie 90 osób. Uczestnicy Kolokwium zostali przyjęci przez Prezydenta RP.

Tematem Kolokwium, obradującego w salach Zamku Królewskiego w Warszawie, były: „Konsekwencje niezgodności z prawem wspólnotowym ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych". NSA jako organizator Kolokwium opracował kwestionariusz problemowy, na który odpowiedziały instytucje członkowskie Stowarzyszenia. Na postawie tych raportów krajowych opracowany został raport generalny, będący podstawą do dyskusji w trakcie obrad. Delegaci – prezesi, sędziowie i pracownicy instytucji członkowskich Stowarzyszenia oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej (p.o. Dyrektora Generalnego Służb Prawnych Komisji) środowisk akademickich dyskutowali nad zagadnieniami związanymi z tematem przewodnim Kolokwium.

Na potrzeby Kolokwium rozesłano stworzony przez Wydział Prawa Europejskiego w Biurze Orzecznictwa NSA kwestionariusz, w odpowiedzi na który raporty krajowe nadesłały najwyższe sądy państw europejskich właściwe w sprawach sądowoadministracyjnych, Trybunał Sprawiedliwości WE oraz Rada Stanu Turcji. Polski raport opracował sędzia NSA prof. Jan Paweł Tarno.

Raport generalny zaprezentował sprawozdawca generalny prof. Stanisław Biernat sędzia NSA[7].

Ze strony polskiej w obradach udział wzięli: prof. Janusz Trzciński Prezes NSA i Przewodniczący Stowarzyszenia, prof. Stanisław Biernat sędzia NSA, prof. Andrzej Wróbel sędzia SN, prof. Andrzej Gomułowicz członek BO NSA, prof. Krzysztof Wojtowicz z Uniwersytetu Wrocławskiego oraz asystenci z Wydziału Prawa Europejskiego BO NSA.

W Zgromadzeniu Ogólnym Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej wzięło udział 42 prezesów i sędziów instytucji członkowskich, w tym Przewodniczący Stowarzyszenia prof. Janusz Trzciński Prezes NSA.

Podczas Zgromadzenia Sekretarz Generalny Stowarzyszenia Yves Kreins przedstawił dotychczasowe osiągnięcia Stowarzyszenia, ze szczególnym uwzględnieniem zorganizowanych i zaplanowanych licznych spotkań, seminariów i kolokwiów (m.in. seminarium w Brukseli – 28 stycznia 2008 r., seminarium w Santander – 8–10 września 2008 r., kolo-

[7] Obecnie sędzia Trybunału Konstytucyjnego.

kwium w Paryżu – 9–10 października 2008 r.), dzięki którym intensyfikuje się działalność Stowarzyszenia. W trakcie obrad delegaci: francuski – Jean-Marc Sauve i hiszpański – Manuel Campos zdali relację z odbytych, seminariów oraz przedstawili plany seminariów na przyszłość.

Następnie omówiono możliwości działań Stowarzyszenia na rzecz szerokiej współpracy z innymi stowarzyszeniami skupiającymi przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości oraz podjęcia przedsięwzięć we współpracy z Komisją Europejską, stałymi przedstawicielami państw członkowskich UE i Europejską Siecią Szkoleń Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN).

Uczestnicy Zgromadzenia przyjęli przedstawione przez Sekretarza Generalnego sprawozdanie finansowe za 2007 r. oraz udzielili skwitowania Zarządowi Stowarzyszenia. Delegaci pozytywnie zaopiniowali przedstawione przez Sekretarza Generalnego projekty rozwiązań mających zapewnić płynną działalność Stowarzyszenia.

Dokonano także reorganizacji dotychczasowego Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej: stanowiska przewodniczących Stowarzyszenia pełnić będą wspólnie przedstawiciele Luksemburga: Alain Meyer – Prezes Rady Stanu oraz Georges Ravarani – Prezes Sądu Administracyjnego. Jako wiceprzewodniczący w zarządzie zasiądą prof. Janusz Trzciński Prezes NSA oraz Francisco José Hernando Santiago – Prezes Sądu Najwyższego Hiszpanii. Kolejną kadencję pełnić swoje funkcje będą: Sekretarz Generalny – Yves Kreins (prezes Izby w belgijskiej Radzie Stanu), skarbnik – Olof Olsson (sędzia fińskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz audytor – Manuel Campos (sędzia Sądu Najwyższego Hiszpanii).

W dniu 17 czerwca 2008 r. dr Eckart Hien, były prezes niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego, odebrał z rąk prorektora UW prof. Wojciecha Tygielskiego dyplom doktora *honoris causa* Uniwersytetu Warszawskiego. Tytuł został przyznany dr. Hienowi na mocy uchwały Senatu UW z dnia 21 maja 2008 r., na wniosek Wydziału Prawa i Administracji UW. Promotorem doktoratu był prof. Janusz Trzciński, Prezes NSA, który wygłosił laudację na cześć laureata. Zespół Gabinet Prezesa NSA prowadził korespondencję dotyczącą przewodu doktorskiego oraz opracowywał i gromadził niezbędne materiały. We współpracy z Rektoratem UW przygotowano również szczegółowy program uroczystości oraz zaproszenia dla jej uczestników.

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[8]. 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 orzekaniu 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 udostępnia, w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej, orzeczenia NSA. W 2008 r. udostępniono łącznie 638 orzeczeń (e-mail, fax, poczta). Wobec 1641 orzeczeń udostępnionych w roku 2007 daje się zauważyć znaczny trend spadkowy ilości przekazanych wyroków i postanowień. Związane jest to z utworzeniem internetowej bazy orzeczeń sądów administracyjnych, w której dostępne publicznie są orzeczenia sądów administracyjnych wydane po 1 października 2007 r. Dodatkowo baza ta jest stale uzupełniana o orzecznictwo sądów z okresu 1 stycznia 2004 – 30 września 2007 r.

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.

[8] Dz. U. Nr 169, poz. 1645.

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 tym samym wydziale lub 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.

W roku 2008 przeprowadzono analizy orzecznictwa z zakresu skarg na uchwały samorządu terytorialnego, podjęte w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego oraz na zarządzenia zastępcze wydawane w tym zakresie przez wojewodów; z zakresu nakładania kar pieniężnych z tytułu wykonywania przewozu w sposób naruszający obowiązki lub warunki wynikające z przepisów o czasie pracy kierowców; związanego z zagospodarowaniem przestrzennym w zakresie opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości; w przedmiocie opodatkowania osób wykonujących wolne zawody; w sprawach z własności przemysłowej w zakresie stosowania orzecznictwa i prawa europejskiego; w sprawach celnych, w których zastosowanie miało prawo wspólnotowe; oraz przeprowadzono analizę wpisów sądowych pobieranych przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących należności pieniężnych.

Wnioski płynące z tych analiz były w części przesłane wojewódzkim sądom administracyjnym oraz izbom Naczelnego Sądu Administracyjnego do wiadomości.

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 na bieżąco 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 2008 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumie-

sięcznik), w których opublikowano łącznie 116 orzeczeń. Zgodnie z § 8 zarządzenia, orzeczenia budzące wątpliwości kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2008 r. zamówiono 24 glosy, natomiast opublikowano 38, w tym 14, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich".

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[9], w 2007 r. dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2007 (§ 2 pkt 12), przeprowadzono kompleksowe wizytacje – w WSA w Rzeszowie, w WSA w Białymstoku oraz zakończono wizytację w WSA w Warszawie (wydziały II-VIII). 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 Rzeszowie, w WSA w Białymstoku, w WSA w Warszawie (wydziały II i IV–VIII). 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 18 projektów aktów prawnych. Do 5 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.

Odnośnie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw w części dotyczącej dopuszczenia urzędów skarbowych do wykonywania niektórych czynności zwrócono uwagę, że zgodnie z art. 19 § 1 ustawy

[9] Dz. U. Nr 1269, poz. 1645.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organem egzekucyjnym w egzekucji należności pieniężnych jest naczelnik urzędu skarbowego. W związku z powyższym wskazano na konieczność dostosowania projektu ustawy tak, aby postanowienia wydawali naczelnicy urzędów skarbowych, a nie urzędy skarbowe, jako że te nie są organami administracji publicznej w rozumieniu prawa. Ponadto odniesiono się do zagadnienia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego i podniesiono wątpliwości co do zgodności z Konstytucją uchylenia dotychczasowego art. 49 k.k.w. przewidującego możliwość odroczenia wykonania grzywny lub rozłożenia jej na raty.

Do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP, zgłoszono uwagi odnoszące się do skutków likwidacji stanowiska asesora sądowego w sprawach administracyjnych. Wskazano, że projektodawca wykreślając z ustawy przepis art. 26 ustanawiający instytucję asesora sądowego, a w art. 6 § 1 pkt 7 wykreślając wyrazy dotyczące powołania asesora sądowego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie przewidział jednocześnie potrzeby powołania w sądownictwie administracyjnym odpowiednika sędziego grodzkiego, ani nie przewidział potrzeby określenia ścieżki awansowej dla asystentów sędziego. W związku z powyższym Biuro Orzecznictwa zaproponowało dwa rozwiązania systemowe. Pierwsze dotyczy wprowadzenia stanowiska „sędziego administracyjnego" lub „sędziego do spraw administracyjnych" z określonym zakresem czynności (np. do spraw, w których wartość przedmiotu zaskarżenia nie przekracza kwoty 10 000 zł albo do spraw wymienionych przedmiotowo). Wymogi stawiane takiemu sędziemu odpowiadałyby wymogom określającym stanowisko asesora sądowego w art. 26 p.u.s.a. Drugie rozwiązanie zakłada zmianę określenia pozycji asystenta sędziego i ustawowe wprowadzenie aplikacji asystenckiej, odsyłając do zasad przyjętych dla aplikacji referendarskiej.

Do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw zgłoszono uwagi odnośnie zmiany rozwiązań płacowych. W szczególności zwrócono uwagę, że określanie w ustawie budżetowej kwoty bazowej wynagrodzeń dla sędziów sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego spowoduje poważne utrudnienia przy konstruowaniu budżetów tych sądów. Wyrażono stanowisko, że kwota bazowa powinna być określona w ustawie ustrojowej, podobnie jak w przypadku sadów powszechnych. Podniesiono także, że takie rozwiązanie może spowodować dowolność określania wynagrodzeń, zaś konieczność wydania przez Prezydenta RP rozporządzenia wykonawczego w sprawie mnożnika ustalającego wynagrodzenia zasadnicze sędziego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wymagać będzie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co godzi w zasadę podziału i równowagi władz.

Ponadto zgłoszono uwagi legislacyjne do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz uwagi do ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich. Do pozostałych projektów ustaw i aktów podustawowych nie zgłoszono uwag.

6. Badanie zasadności wniosków o złożenie przez Prezesa NSA wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją

Biuro Orzecznictwa bada zasadność wystąpień podmiotów zainteresowanych złożeniem przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego, a także o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 264 § 2 p.p.s.a., o podjęcie uchwały abstrakcyjnej przez skład 7 sędziów NSA. W ramach tej działalności Biuro Orzecznictwa w 2008 roku rozpatrzyło 4 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego oraz 14 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, z których uwzględniono jeden.

Uwzględniony wniosek dotyczył wątpliwości, czy przepis art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w myśl którego sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie to – z przyczyn innych niż wymienione w § 1 pkt 1 i 2 tego artykułu – stało się bezprzedmiotowe, znajduje zastosowanie w przypadku, gdy w wyniku wniesienia skargi na bezczynność organu – w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. – organ wyda akt lub dokona czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co do których pozostawał w bezczynności. W wyniku przedstawionego pytania prawnego Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę o sygn. akt I OPS 6/08 udzielając twierdzącej odpowiedzi.

Ponadto z inicjatywy Biura Orzecznictwa przygotowano wniosek o podjęcie uchwały abstrakcyjnej w związku z wątpliwością, czy stwierdzenie przez organ podatkowy bezskuteczności egzekucji, o której mowa w art. 116 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, powinno być dokonane na podstawie formalnego aktu procesowego wydanego przez organ egzekucyjny po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego czy też ustalenie wspomnianej bezskuteczności może nastąpić na podstawie każdego dowodu. Wątpliwość ta została rozstrzygnięta uchwałą o sygn. akt II FPS 6/08.

7. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego. Zajmuje się on m.in. gromadzeniem i analizą przepisów prawa europejskiego, orzecznictwa Sądu Pierwszej Instancji, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; gromadzeniem i analizą orzecznictwa NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych w których zastosowanie ma prawo wspólnotowe; udostępnianiem przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; współpracą z instytucjami członkowskimi Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej; tłumaczeniem orzeczeń ETS oraz innych dokumentów na potrzeby Prezesa oraz sędziów NSA. Wydział Prawa Europejskiego przygotowuje projekty pytań prejudy-

cjalnych kierowanych przez NSA oraz udziela porad w tym zakresie wojewódzkim sądom administracyjnym. Ponadto dokonuje opracowań różnych aspektów prawa administracyjnego w kontekście przepisów i orzecznictwa europejskiego na potrzeby sądów administracyjnych.

Wśród opracowań dokonanych w roku 2008 wyróżnić można opracowanie na XXI Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych pt. „Konsekwencje niezgodności z prawem wspólnotowym ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych wyroków sądów administracyjnych Państw Członkowskich"; opracowanie sprawozdania „Stosowanie prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego przez sądy administracyjne w 2007 r."; opracowanie projektu pytania prejudycjalnego NSA z dnia 8 lipca 2008 r. (sygn. akt II FSK 591/07) w przedmiocie wykładni art. 5 ust. 3 tiret drugi w zw. z art. art. 4 ust. 2 lit. c/ dyrektywy Rady z dnia 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (69/335/EWG); opracowanie projektu pytania prejudycjalnego NSA z dnia 17 września 2008 r. (sygn. akt II GSK 331/08) w przedmiocie zgodności zakazu określonego w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.) z dyrektywami pakietu telekomunikacyjnego; opracowanie dotyczące procedury przyznawania pomocy prawnej ze szczególnym uwzględnieniem wyznaczenia przez sąd pełnomocnika zawodowego; opracowanie dotyczące postanowienia Prezydenta RP kończącego postępowanie z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie powołania do pełnienia na stanowisko sędziego, opracowanie w sprawie wyboru, powoływania i rozwoju zawodowego sędziów na podstawie przepisów Rady Europy oraz Unii Europejskiej, a także opracowanie dotyczące stosowania dyrektywy 85/337 z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, a w szczególności oceny wariantów realizacji przedsięwzięcia jako kluczowego elementu procedury.

III. Wydział Informacji Sądowej NSA

Wydział Informacji Sądowej NSA, dalej WIS, wykonuje zadania określone w §3 ust. 1 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego ustanowionego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r. (M.P. z 2004 r. Nr 11, poz. 176) polegające na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw, udostępnianiu informacji publicznej o działalności Sądu, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, obsłudze medialnej Sądu i Prezesa Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej.

Zgodnie z §10 powołanego regulaminu WIS NSA sprawuje również nadzór nad realizacją tych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Obowiązki związane z wykonywaną przez Wydział funkcją nadzorczą skonkretyzowane zostały w zarządzeniu Prezesa NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r. w sprawie nadzoru Prezesa NSA nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych. Ponadto WIS NSA realizuje zadania powierzone tej jednostce na mocy 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. W ramach działalności Wydziału wykonywany jest również obowiązek informacyjny, wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.).

1. Informowanie i udostępnianie akt

W 2008 r. podobnie, jak w latach poprzednich, z związku z zapytaniami zgłaszanymi przez strony i uczestników postępowań, a także dziennikarzy i inne osoby zainteresowane, sekretariat informacji o sprawach udzielał informacji o toczących się postępowaniach, o zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. Informowano również szczegółowo o procedurze postępowania przed sądami administracyjnymi.

Tego rodzaju informacje uzyskać można było na bieżąco składając wizytę w NSA, jak też telefonicznie lub drogą elektroniczną – przesyłając zapytanie na adres Wydziału podany na stronie internetowej Sądu. W 2008 r. w blisko 500 przypadkach udzielono informacji w formie elektronicznej.

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, WIS NSA realizował w 2008 roku obowiązki, wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Aktualne informacje o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o działalności tego Sądu udostępniane były w ramach Biuletynu Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej pod adresem www.nsa.gov.pl

Za pośrednictwem tej strony użytkownicy internetu mogli ponadto korzystać z bazy orzeczeń sądów administracyjnych zawierającej treść orzeczeń wydanych po dniu 1 października 2007 r. oraz wybranych orzeczeń z lat wcześniejszych. Baza ta udostępniana jest również za pośrednictwem stron internetowych poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych. Na skutek podjętych działań doprowadzono do umieszczenia na stronach podmiotowych sądów podobnych informacji o bazie orzeczeń oraz podobnych linków (klawiszy) stanowiących odesłanie do bazy. Sytuację taką ocenić należy jako pożądaną z perspektywy potrzeby zachowania względnej jednolitości stosowanych rozwiązań informatycznych i korzystną dla potencjalnych użytkowników.

Wprowadzone udogodnienia mają wpływ na zdecydowane zmniejszenie się liczby indywidualnych zapytań zgłaszanych z wykorzystaniem procedury wnioskowej, przewidzianej w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Pojawiła się również możliwość załatwienia części wniosków poprzez odesłanie do informacji o treści orzeczenia udostępnionej w internetowej bazie orzeczeń. Każdorazowo odesłanie takie traktowane jest jako potwierdzenie zgodności treści dostępnej w internecie z treścią oryginału orzeczenia.

W wydziałach informacji sądowej zarejestrowano w 2008 r. ogółem 1558 wniosków o udostępnienie informacji publicznej (w 2007 r. było ich 3229). W sumie 1249 spośród zgłoszonych wniosków dotyczyło wydania treści orzeczeń, co wskazuje na ponad 50% spadek liczby takich wniosków w stosunku do roku poprzedniego. Potwierdza się zatem wspomniana zasada, że coraz więcej zainteresowanych korzysta z internetowej bazy orzeczeń. Jednocześnie, niesłabnąco dużym zainteresowaniem cieszyły się dane statystyczne obrazujące działalność sądów administracyjnych.

Osiągnięciem związanym z publikacją wszystkich orzeczeń było zasadniczo pozytywne załatwienie zgłoszonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej – przez bezpośrednie udzielenie informacji, ewentualnie przez odesłanie do informacji udostępnionych na stronie internetowej sądu czy też w bazie orzeczeń sądów administracyjnych.

Decyzję o odmowie udzielenia dostępu do informacji wydano w 11 przypadkach. Najczęściej wskazywaną przyczyną odmowy udostępnienia informacji było stwierdzenie braku interesu publicznego po stronie podmiotu ubiegającego się o informację o charakterze przetworzonym, czyli taką, której udostępnienie wiąże się z dużym nakładem pracy i poniesieniem istotnych kosztów, zwłaszcza finansowych, jak i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącym działaniem sądów.

Mimo zawartego w wydanych decyzjach pouczenia o przysługującym odwołaniu podmioty, którym odmówiono udostępnienia informacji, ze środka tego nie skorzystały. Na tej podstawie stwierdzić można, że argumenty, którymi kierował się sąd były przekonujące.

3. Skargi, wnioski, petycje

W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano w 2008 r. ogółem 1818 spraw do załatwienia w trybie przewidzianym w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Z tej liczby ponad połowę stanowiły sprawy zarejestrowane w WIS NSA. Jednocześnie do Wydziału tego wpłynęły 502 pisma ponowne, tj. kolejne pisma, dotyczące zarejestrowanej już sprawy.

Zgłaszane wnioski zawierały prośby o przedstawienie stanu spraw sądowoadministracyjnych 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. W udzielanych odpowiedziach obszernie przedstawiano przebieg postępowań, wyjaśniając jednocześnie wszelkie podnoszone przez skarżących wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów, wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron.

Ogółem w 32 przypadkach potwierdziły się zarzuty skarżących. Załatwianie skarg nie ograniczało się jednak wyłącznie do oceny zasadności przedstawionych zarzutów. Wskazywane sprawy badane były w szerszym zakresie – z perspektywy zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Rozważano przy tym, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. 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 WIS NSA informował właściwe organy – Prezesa NSA, prezesów izb oraz prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych celem rozważenia możliwości podjęcia ewentualnych działań w ramach przysługujących tym organom uprawnień nadzorczych.

Dostrzeżone w roku 2008 nieprawidłowości polegały między innymi na opóźnieniach w doręczaniu odpisów orzeczeń stronom postępowań (nr V Inf/ S 041/93/08, V Inf/ S 041/145/08, V Inf/ S 041/411/08). Zgłoszono również przypadek błędnego powiadomienia o terminie rozprawy przed NSA pełnomocnika umocowanego wyłącznie do sporządzenia skargi kasacyjnej (nr V Inf/ S 041/459/08), a także fakt niedoręczenia stronie skarżącej odpisu skargi kasacyjnej organu (nr V Inf/ S 041/363/08).

Przedmiotem skarg uczyniono indywidualne przypadki, takie jak: nadanie biegu procesowego pismu wbrew wyraźnie określonej intencji jego autora (V Inf/ S 041/301/08) czy też nierozpatrzenie wniosku o zwrot dokumentów dołączonych do akt prawomocnie zakończonego postępowania sądowoadministracyjnego (nr V Inf/ S 041/380/08). Ponadto, w związku z jedną ze skarg, w ramach przeprowadzonej analizy sprawy stwierdzono, że odpis skargi kasacyjnej został doręczony wnoszącemu środek odwoławczy organowi zamiast skarżącemu (nr V Inf/ S 041/ 306/08).

W kolejnej sprawie, po interwencji WIS NSA, sprostowano oczywistą omyłkę w sentencji postanowienia przez podanie prawidłowej sygnatury sprawy (nr V Inf/ S 041/313/08). Interwencję podjęto również w sprawie zwrotu wpisu sądowego skarżącym, których skarga została prawomocnie odrzucona z uwagi na wniesienie wpisu na rachunek NSA, nie zaś właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego (nr V Inf/ S 041/330/08) oraz w sprawie pobrania przez wojewódzki sąd administracyjny wpisu od zażalenia, które zgodnie z art. 261 p.p.s.a. podlega wyłączeniu od opłat sądowych (nr V Inf/S 041/420/08). W ostatniej ze wspomnianych spraw skarżący zażądał m. in. zwrotu kosztów postępowania poniesionych z tytułu wniesienia zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu sprzeciwu od postanowienia referendarza sądowego w przedmiocie od-

mowy przyznania prawa pomocy. W trakcie badania sprawy okazało się, że od skarżącego zażądano uiszczenia wpisu sądowego od tego zażalenia. Skarżący uiścił wpis, a następnie niezadowolony z rozstrzygnięcia NSA wniósł skargę do Prezesa NSA. W związku z tym WIS NSA wystąpił do wojewódzkiego sądu administracyjnego o rozważenie możliwości zwrotu kwoty uiszczonej przez skarżącego tytułem wpisu od zażalenia. W tych okolicznościach Przewodniczący Wydziału orzeczniczego wojewódzkiego sądu administracyjnego uznał pobrany wpis za nienależny. W konsekwencji zwrócono się do skarżącego z zapytaniem, czy kwota wpłacona tytułem wpisu od zażalenia ma zostać zwrócona, czy też zaliczona na poczet należnego wpisu od skargi.

W 2008 r. pojawiały się skargi dotyczące prawomocnych orzeczeń sądowych, których autorzy wyrażali niezadowolenie z załatwienia ich pism w trybie działu VIII k.p.a. domagając się rozpatrzenia tych pism w trybie procesowym (nr V Inf/ S 041/249/08, V Inf/ S 041/289/08). Przykładowo, w sprawie o numerze V Inf/S 041/258/08 zainteresowany wniósł skargę na niewłaściwe załatwienie jego wniosku, skierowanego do Prezesa NSA, o unieważnienie wyroku NSA. W odpowiedzi wskazano skarżącemu, że zgodnie z art. 172 p.p.s.a. NSA unieważnia prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania i odrzuca skargę, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawie. Sąd orzeka na wniosek Prezesa NSA. Podkreślono przy tym, że w omawianej sprawie nie została spełniona przesłanka braku kognicji sądów administracyjnych. Poinformowano również, że pismo zawierające prośbę o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, skierowane do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, przez zainteresowanego obywatela, nie jest wnioskiem wszczynającym postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a. Wyłączna inicjatywa w zakresie wystąpienia z takim wnioskiem należy do Prezesa NSA i to jego ewentualny wniosek wszczyna postępowanie w sprawie.

Sporadycznie w ramach skarg zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych w 2008 r. poruszano problematykę sposobu i kultury prowadzenia rozpraw (21 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 NSA pełną informację na ten temat, z wykorzystaniem sprawozdań sporządzonych przez wydziały informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych (nr V Inf/ S 043/3/08).

Kwestie podnoszone w skargach obywateli obrazowały często problemy natury ogólnej, wynikające z obecnie obowiązujących przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. I tak, analiza skarg skłania do refleksji nad regulacją przewidzianą w art. 141 § 2 p.p.s.a., art. 234 § 2 p.p.s.a. i § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych[10] stanowiącą, że sporządzenie uzasadnienia wyroku oddalającego skargę uzależnione jest od złożenia wniosku i uiszczenia opłaty w wysokości 100 zł. Pojawiały się argumenty, że rozwiązanie takie prowadzi do ograniczenia możliwości zapozna-

[10] Dz. U. Nr 221, poz. 2192.

nia się stron postępowania z motywami rozstrzygnięcia sądu względem stron postępowań, w których skargę odrzucono bądź uwzględniono. W przypadku konieczności uiszczenia wspomnianej opłaty, o ograniczeniu tym stanowi *de facto* czynnik majątkowy. Biorąc zatem pod uwagę zarówno korzyści płynące z obecnej regulacji, jak też jej negatywne skutki warto zastanowić się nad potrzebą wprowadzenia ewentualnych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Na gruncie skarg zarysował się również problem dotyczący praktyki orzeczniczej w zakresie stosowania art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. będącego podstawą odrzucenia skargi wobec nieuzupełnienia w terminie braków formalnych skargi. Otóż art. 49 § 1 p.p.s.a. przewiduje obowiązek wezwania strony do uzupełnienia braków pisma, które wskutek niezachowania warunków formalnych nie może otrzymać dalszego biegu. Powołane przepisy wskazują, że skutek niewykonania wezwania polegający na odrzuceniu skargi nastąpić może wtedy tylko, gdy brak jest możliwości nadania pismu procesowemu prawidłowego biegu. Powstaje w związku z tym pytanie, czy np. w przypadku skargi, brak wystarczającej ilości jej odpisów uniemożliwia nadanie skardze prawidłowego biegu i uzasadnia odrzucenie skargi wobec nieuzupełnienia tego braku w wyznaczonym terminie. Analiza spraw skargowych prowadzi do przekonania, że w praktyce często zapomina się o konieczności rozstrzygania wszelkich wątpliwości w tym zakresie z poszanowaniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu przysługującego właśnie osobie składającej skargę.

W omawianym okresie sprawozdawczym pojawiły się kolejne skargi dotyczące działania profesjonalnych pełnomocników. Niejednokrotnie skargi takie dotyczyły pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy, a zgłaszanym problemem było uchylanie się pełnomocników od wykonywania powierzonych im obowiązków, w tym od sporządzenia środka odwoławczego (np. nr V Inf/ S 041/226/08, V Inf/ S 041/241/08,V Inf/ S 041/246/08, V Inf/ S 041/326/08, V Inf/ S 041/337/08). W odpowiedziach udzielonych skarżącym zwracano uwagę na brak środków nadzorczych, które pozwalałyby na władczą interwencję sądu, czy też Prezesa Sądu w konkretnej sprawie. Jednakże podjęto działania w wymiarze ogólnym. Dwa przedstawione w skargach, szczególnie jaskrawe przypadki, stały się podstawą wystąpienia Prezesa NSA do Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej (nr V Inf/S 041/145/08, V Inf/S 041/167/08).

Tytułem przykładu powołano sprawę, w której wojewódzki sąd administracyjny odrzucił skargę, a następnie ustanowił dla skarżącego adwokata z urzędu. Jak ustalono, adwokat ustanowiony w ramach prawa pomocy nie podjął w sprawie żadnych czynności procesowych, poza odebraniem od skarżącego pełnomocnictwa procesowego. W szczególności pełnomocnik nie sporządził skargi kasacyjnej do NSA, ani też opinii o braku podstaw do wniesienia tego środka odwoławczego.

Z nadesłanych przez skarżącego dokumentów wynikało, że wystąpił on ze skargą w tym przedmiocie do właściwej Okręgowej Rady Adwokackiej i otrzymał odpowiedź, z której wynika, że pełnomocnik nie miał obowiązku sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA, ponieważ nie wynikało to z treści zawiadomienia Sądu przesłanego do Rady. Rada stwierdziła również, że w sytuacji, gdy pełnomocnik byłby wyznaczony do wniesienia skargi kasacyjnej „to bezspornie wynikałoby to z zawiadomienia".

W wystąpieniu skierowanym do Prezes NRA podano, że nie budzącą wątpliwości zasadą w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest ustanowienie pełnomocnika w ramach

prawa pomocy do podejmowania wszelkich czynności procesowych wymaganych na danym etapie postępowania przed sądem administracyjnym. Oznacza to, że pełnomocnik ustanowiony w ramach prawa pomocy powinien zapoznać się ze stanem danej sprawy, ustalając jednocześnie, na jakim etapie dane postępowanie się znajduje i podjąć wszelkie czynności niezbędne w celu obrony interesów procesowych swojego mandanta. Ewentualne ograniczenia zakresu działania pełnomocnika, ustanowionego w ramach prawa pomocy mogą wynikać jedynie z treści pełnomocnictwa udzielonego przez mocodawcę.

Ponieważ w opisanej sprawie o jakichkolwiek ograniczeniach wynikających z treści udzielonego pełnomocnictwa nie było mowy, należało przyjąć, że czynnościami, które powinien dokonać adwokat było wniesienie skargi kasacyjnej do NSA. Pełnomocnik mógł ewentualnie sporządzić opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jeżeli w konkretnej sprawie, podstawy takie w jego ocenie rzeczywiście nie zaistniały.

Podkreślono przy tym, że zgodnie z treścią art. 28 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze[11] adwokat może odmówić udzielenia pomocy prawnej tylko z ważnych powodów, o których powinien poinformować zainteresowanego. Wątpliwości co do odmowy udzielenia pomocy prawnej rozstrzyga okręgowa rada adwokacka, a w wypadkach niecierpiących zwłoki – dziekan rady. Tymczasem w przedstawionej sprawie adwokat nie podjął żadnych działań, które można byłoby zaliczyć do czynności mających na celu obronę interesów mandanta przed sądem administracyjnym. Działania Rady miały zaś na celu jedynie zdjęcie z pełnomocnika odpowiedzialności za zaniedbania, których niewątpliwie się dopuścił.

Jako kolejny przykład uchybień w działaniu pełnomocnika ustanowionego z urzędu wskazano sprawę, w której wojewódzki sąd administracyjny oddalił skargę, po czym przyznał skarżącej prawo pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Okręgowa Rada Adwokacka poinformowała Sąd, że wyznaczyła pełnomocnika z urzędu wskazując konkretną osobę. Następnie, Sąd poinformował pełnomocnika o stanie sprawy. Dopiero po upływie ponad dwóch miesięcy od tej korespondencji, do Sądu I instancji wpłynęła skarga kasacyjna wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania tej czynności procesowej. WSA w Warszawie odrzucił wniosek pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy, dotyczący przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Sąd uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie wskazał, że przyczyną odrzucenia wniosku było niedochowanie przez pełnomocnika należytej staranności w prowadzonym postępowaniu. Sąd wskazał, że termin do wniesienia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej upłynął w dniu 17 grudnia 2007 r., tymczasem wniosek adwokata w tej sprawie został wniesiony dopiero w dniu 7 lutego 2008 r.

Wskazując na wspomniane przypadki, w wystąpieniu skierowanym do Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, podkreślono, że konieczne jest zwrócenie uwagi na zagrożenie, jakie powoduje opisane wyżej postępowanie pełnomocników ustanawianych z urzędu, z punktu widzenia konstytucyjnie gwarantowanych praw. W przedstawionych sprawach skarżący zostali, w istocie, pozbawieni prawa do rozpatrzenia sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu przed sądem.

Wskazane zaniedbania pełnomocników ustanowionych z urzędu, jak argumentowano, mają daleko idące konsekwencje prawne, które mogą naruszać konstytucyjne zasady oraz

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

reguły wynikające z aktów prawa międzynarodowego, stanowiących element porządku prawnego Rzeczpospolitej Polskiej – Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 14) oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 6 ust. 1).

Decyzją Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej sygnalizacja Prezesa NSA została przekazana do wiadomości adwokatów za pośrednictwem okręgowych rad adwokackich, Biuletynu Ośrodka Badawczego Adwokatury oraz pisma Palestra. Mając na uwadze istotę przedstawionych kwestii oraz staranność postępowań pełnomocników w sprawach sądowoadministracyjych organy samorządu zawodowego zaapelowały, aby wszelkie czynności podejmowane przez adwokatów z urzędu były podejmowane niezwłocznie.

Okręgowe rady adwokackie, których zasygnalizowany problem bezpośrednio dotyczył poinformowały o wszczęciu postępowań dyscyplinarnych.

Prezes NRA, w piśmie skierowanym do Prezesa NSA wyraziła nadzieję, że podjęte działania i upowszechnienie wiedzy w środowisku adwokackim o problemach, które pojawią się w sprawach administracyjnych przyczyni się do zwiększenia staranności w działaniu oraz przyspieszy podejmowane czynności w toku postępowania.

Pośród nadsyłanych w 2008 roku skarg i wniosków obywateli zdarzyły się pisma, które ze względu na szczególnie obraźliwą treść, bezpodstawne zarzuty popełnienia przestępstw i żądania ukarania nie mogły być potraktowane jako skarga, wniosek, czy petycja w rozumieniu art. Konstytucji RP oraz art. 221 i nast. Kodeksu postępowania administracyjnego. O pismach tego rodzaju, w których przekroczone zostały granice prawnej ochrony – zarówno w ujęciu indywidualnym – dotyczącym czci, jak też ogólnym, odnoszącym się do wymiaru sprawiedliwości, zawiadomiono Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie spowodowania wszczęcia oraz przeprowadzenia postępowania przeciwko konkretnym osobom przez organy Prokuratury. Zwrócono przy tym uwagę na wysoką szkodliwość społeczną działania polegającego na poniżaniu i ewidentnie fałszywym oskarżaniu przedstawicieli konstytucyjnych organów Państwa, szczególnie, gdy działanie to ma charakter świadomy i przemyślany (nr V Inf/ S 0410/193/08). Opisane działania nie spotkały się z oczekiwaną reakcją Prokuratury, która odmówiła wszczęcia śledztwa.

W sytuacji gdy autorem tego rodzaju pisma była osoba o statusie biegłego sądowego, poddano dodatkowo wątpliwości, czy osoba, która w sposób obelżywy i w poczuciu bezkarności wyraża swoje frustracje w kierowanych do Prezesa NSA pismach, daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego sądowego (nr V Inf/ S 041/299/08). W związku z tym wystąpieniem Minister Sprawiedliwości, poza powiadomieniem Prokuratury, poinformował również Prezesów Sądów Okręgowych, przy których biegły ten został ustanowiony, celem umożliwienia podjęcia stosownych czynności o charakterze nadzorczym.

4. Obsługa medialna

W 2008 r. obsługa medialna NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych polegała w dużej mierze na udzielaniu dziennikarzom informacji dotyczących bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz administracyjnych aspektów funkcjonowania tych sądów. Obok udzielania ustnych informacji na temat linii orzeczniczej w danych sprawach, WIS NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawniczych, prze-

kazywał orzeczenia, a także przesyłał do publikacji opracowania wybranych orzeczeń NSA przygotowane przez pracowników Wydziału. Stała współpraca z przedstawicielami mediów dotyczyła również przygotowywania i przekazywania potrzebnych zestawień statystycznych dotyczących pracy orzeczniczej sądów administracyjnych.

Wypowiedzi Przewodniczącego WIS NSA – Rzecznika Prasowego NSA były wielokrotnie cytowane na łamach publikacji prasowych, prezentowane za pośrednictwem rozgłośni radiowych i telewizji. Komentarza wymagały między innymi propozycje zmian uwzględnione w prezydenckim projekcie nowelizacji ustaw – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także zmiany wynikające z rozporządzenia Prezydenta RP z 28 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania ministra właściwego w sferze finansów publicznych, prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. z 2008 r. Nr 163, poz. 1016).

Wydział Informacji Sądowej NSA zorganizował również obsługę medialną takich wydarzeń, jak:

- Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA w dniu 28 kwietnia 2008 r. podczas którego Prezes NSA prof. Janusz Trzciński w obecności przedstawicieli najwyższych władz państwowych przedstawił informację o działalności sądów administracyjnych, w tym działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2007;
- XXI Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej poświęcone wpływowi najnowszego orzecznictwa ETS na przepisy i praktykę państw członkowskich w zakresie wznawiania spraw zakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi oraz prawomocnymi wyrokami sądów krajowych (Warszawa, 16 czerwca 2008 r.).

Szczegółowe informacje prasowe ta temat przebiegu tych wydarzeń, uzupełnione, gdy było to możliwe, o teksty wygłoszonych przemówień, zostały umieszczone na stronie internetowej NSA.

5. Statystyka

WIS przygotował i przedstawił Prezesowi NSA, jak również dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz szefowi Kancelarii Prezesa NSA roczne i okresowe zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Na bieżąco sporządzane również były, w omawianym okresie, zbiorcze sprawozdania statystyczne za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku miesiąc do miesiąca, do wykorzystania przez właściwe podmioty realizujące w imieniu Prezesa NSA funkcje nadzorcze. 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 2008.

W ramach kontroli poprawności nadsyłanych przez wojewódzkie sądy administracyjne sprawozdań statystycznych, stwierdzono stopniowe zmniejszenie się ilości przypadków nieprawidłowości. Celem dalszego eliminowania błędów przeprowadzone zostało przez

kierownika Sekretariatu WIS NSA i asystenta specjalistę ds. orzecznictwa szkolenie z zakresu prowadzenia statystyki podczas corocznej Konferencji kierowników sekretariatów wydziałów sądów administracyjnych (5–7 listopada 2008 r., Konstancin-Jeziorna).

6. Działania nadzorcze

W 2008 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: w Gorzowie Wielkopolskim (14–16 kwietnia 2008 r.), Lublinie (2–4 czerwca 2008 r.), Poznaniu (11–13 czerwca 2008 r.), Wrocławiu (15–17 października 2008 r.) i Bydgoszczy (27–29 października 2008 r.). Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych.

Ponadto 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 (6–8 października 2008 r., Centrum Konferencyjne Dębowa Góra).

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.

7. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

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 WIS NSA prowadził anonimizację orzeczeń NSA wydanych w okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia wejścia w życie zarządzenia. W 2008 r. przygotowano do publikacji w internecie blisko 5 tys. takich orzeczeń. Wydział kontynuował również realizację wyznaczonych zadań 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.

Dostrzeżono przy tym problem dotyczący praktyki sądów administracyjnych co do zakresu stosowanej anonimizacji. Wobec stwierdzonych przypadków usuwania z treści anonimizowanych orzeczeń danych, które wyłączeniu spod udostępnienia w istocie nie podlegały, przewodniczący WIS NSA wystąpił do prezesów izb NSA oraz prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych z prośbą o zwrócenie uwagi pracownikom odpowiadającym za proces udostępniania orzeczeń w internecie na problem granic ich anonimiozacji (V Inf/S 041/383/08). Podkreślono, że celem anonimizacji orzeczeń jest pogodzenie, z jednej strony

wymogów pełnej transparentności działań organów władzy publicznej – będących zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP i przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[12] – z drugiej zaś konieczności ochrony danych osobowych i innych informacji, których dostęp jest prawem ograniczony. Proces pozbawiania orzeczenia danych mogących doprowadzić do łatwej identyfikacji przez osoby postronne stron postępowania sądowoadministracyjnego (będących osobami fizycznymi, lub podmiotami prawa prywatnego), lub prowadzących do ujawnienia tajemnic prawem chronionych, nie musi dotyczyć każdej sprawy sądowoadministracyjnej, a ponadto – nie musi mieć charakteru jednolitego. Każdorazowo poprzedzać go powinna analiza, czy w konkretnej sprawie występują dane podlegające prawnej ochronie.

Jako zasadę wskazano jawność treści tych orzeczeń sądów, w których występują wyłącznie podmioty sfery publicznej – wyroki i ich uzasadnienia powinny podlegać możliwie pełnemu udostępnieniu w internecie.

8. Konferencje, spotkania, współpraca

W dniach 6–8 października 2008 r. w Centrum Konferencyjnym Dębowa Góra odbyła się konferencja sędziów sądów administracyjnych zorganizowana przez WIS NSA. Podczas konferencji wiceprezes NSA prof. dr hab. Roman Hauser zaprezentował wystąpienie na temat wykonalności wyroków sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego wskazując, iż podstawowymi elementami funkcjonowania państwa prawa są gwarancje prawa do sądu; organy o cechach sądu; praworządny, sprawiedliwy, rzetelny i uczciwy przebieg procesu oraz szybkie i skuteczne wykonywanie orzeczeń. W ramach omówienia obowiązujących na gruncie procedury sądowoadministracyjnej instytucji dyscyplinujących organy administracji, prelegent powołał się na art. 55 §1–3 p.p.s.a. wspominając o możliwości wymierzenia grzywny za nieprzekazanie skargi do sądu oraz rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi, a także zgłoszenia sygnalizacji. Powołana została również regulacja art.154 p.p.s.a. będąca podstawą do wymierzenia organowi grzywny za niewykonanie wyroku. Zwrócono przy tym uwagę na potrzebę zmian legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia możliwości orzekania o grzywnie z urzędu, a nie jak to ma miejsce obecnie, wyłącznie na wniosek strony. Pod rozwagę poddano też ewentualne zmiany w kierunku dopuszczenia możliwości orzekania przez sądy administracyjne o odszkodowaniu za niewykonanie wyroków. W dalszej części konferencji sędzia NSA Irena Kamińska wygłosiła referat na temat „Podpis elektroniczny – aspekty administracyjnoprawne", zwracając uwagę na regulację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych[13] oraz stanowiącej implementację przepisów wspólnotowych ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[14]. Kolejny referat, zaprezentowany przez Sędzię Joannę Zdzienicką-Wiśniewską przewodniczącą WIS WSA w Gdańsku, dotyczył problematyki stosowania ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

[12] Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.
[13] Dz. Urz. UE L 00.13.12.
[14] Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

Na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[15] podmioty realizujące zadania publiczne zobowiązane są do wymiany informacji drogą elektroniczną, 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 NSA od stosowania w swojej działalności zasad zawartych w art. 1 ustawy. Przykładem może być właśnie zwolnienie sądów administracyjnych od obowiązku wymiany informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych z podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi. W tym kontekście, z perspektywy regulacji dotyczącej pism w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jako niezasadne ocenione zostały żądania uznawania korespondencji nadesłanej drogą elektroniczną za prawidłowo złożone pisma procesowe i nadawania im stosownego biegu.

Tematyce sposobu i kultury prowadzenia rozpraw poświęcony został referat sędzi Marii Wiśniewskiej – naczelnik Wydziału I BO NSA. Szczególną uwagę zwrócono tu na omówienie zarzutów pojawiających się w ramach zgłaszanych do prezesów sądów skarg oraz uchybień stwierdzonych w protokołach lustracji rozpraw. Podsumowując spostrzeżenia prelegentka podkreśliła, że władza dyskrecjonalna wyznacza granice niezawisłej swobody wewnętrznej sędziego. Sędzia powinien rozstrzygać sprawy bezstronnie, odpowiedzialnie, kompetentnie, zgodnie z własnym sumieniem. O sędziowskim autorytecie decyduje przede wszystkim kompetencja sędziego. Dotyczy ona nie tylko znajomości prawa, biegłości w sztuce jego interpretowania, ale dotyczy również znajomości i zrozumienia dla tych racji etycznych, moralnych, które związane są z podstawowymi, a więc uniwersalnymi wartościami aksjologicznymi, na których budowana jest kultura prawna. Kanonem postępowania sędziego musi być bezstronność, sędzia w wykonywaniu swoich obowiązków, nie może okazywać przychylności, uprzedzeń, niechęci. Dotyczy to całego toku postępowania sądowego.

Jak zaakcentowano we wnioskach końcowych, autentyczny autorytet sędziowski sprzyja zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości. Sędzia może wówczas być rzeczywistym gwarantem skuteczności ochrony praw jednostki i wartości konstytucyjnych.

W ramach konferencji przewidziano bogaty panel dyskusyjny uwzględniający tematykę związaną z bieżącą działalnością wydziałów informacji sądowej. Nastąpiło również podsumowanie rocznej działalności w zakresie wdrażania systemu CBOIS, w tym procesu anonimizacji orzeczeń sądów administracyjnych.

Ponadto w 2008 r. zorganizowane zostało przez WIS NSA spotkanie ze studentami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – członkami Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego. Podczas wizyty przybliżano problematykę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji.

Formą wymiany doświadczeń istotną z punktu widzenia praktyki Wydziału Informacji Sądowej NSA w 2008 r. był udział Przewodniczących Wydziału w konferencjach nauko-

[15] Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

wych i seminariach organizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (seminarium na temat projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego – 19 marca 2008 r., Warszawa), Krajową Radę Sądownictwa („Media i sądy *pro bono et malo*. Wzajemne relacje w służbie demokratycznego państwa prawa" – 13 czerwca 2008 r., Warszawa), Uniwersytet Gdański przy współpracy z wydawnictwem Wolters Kluwer („Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji i wymiarze sprawiedliwości" 20–21 października 2008 r., Gdańsk) z referatem sędzi Małgorzaty Jaśkowskiej, Centrum Promocji Informatyki (VIII edycja Forum Administratorów, Koordynatorów i Redaktorów BIP 26 listopada 2008 r., Warszawa) z referatem sędzi Małgorzaty Jaśkowskiej, a także w konferencji sędziów i asesorów wojewódzkich sądów administracyjnych (12–14 maja 2008 r. Ryn) z referatem sędziego Janusza Drachala dotyczącym zagadnień wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej na tle praktyki orzeczniczej sadów 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, zgodnie z którym do zadań Kancelarii należy zapewnienie 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 2008 r. przede wszystkim na usprawnienie funkcjonowania pracy sądów administracyjnych, w szczególności poprzez:

- właściwą realizację polityki finansowej oraz prawidłowe wydatkowanie środków budżetowych;
- uzupełnienie obsady kadrowej;
- zapewnienie możliwości nowych form szkolenia i doskonalenia zawodowego poprzez szkolenia pracowników oraz udział sędziów i pracowników administracji sądowej w różnych formach szkoleń, w seminariach i konferencjach krajowych i zagranicznych, a także spotkania z przedstawicielami sądów i organizacji międzynarodowych z innych państw;
- zabezpieczanie potrzeb sądów w zakresie wdrażania nowoczesnych technologii i systemów informatycznych, w celu umożliwienia szybkiej wymiany informacji między sądami i zwiększenia dostępu do zasobów orzeczniczych;
- przygotowanie i wdrożenie aktów normatywnych: regulujących właściwość rzeczową wydziałów orzeczniczych, zwiększających liczbę sądów właściwych do prowadzenia szkolenia pracowników sądowych i przeprowadzania konkursu na asystenta sędziego WSA;
- kontynuowanie działalności wydawniczej i wymianę publikacji z ośrodkami naukowymi i sądami w kraju i za granicą;
- skatalogowanie i zabezpieczanie materiałów archiwalnych i przenoszenie ich treści na nośniki elektroniczne;
- zapewnienie wojewódzkim sądom administracyjnym właściwych warunków lokalowych;
- prowadzenie działań związanych z poprawą warunków pracy Naczelnego Sądu Administracyjnego, z przygotowaniami do zmiany siedziby NSA oraz z modernizacją, adaptacją i rewitalizacją budynku przy ul. Jasnej 6.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała swoje zadania w oparciu o środki finansowe przyznane w ustawie budżetowej na 2008 r. Na sfinansowanie działalności sądów administracyjnych wydatkowano w 2008 r. – 307 391 328,40 zł, w tym na wydatki inwestycyjne – 21 702 174,55 zł. Jednocześnie w omawianym roku uzyskano dochody budżetowe w wysokości – 33 526 771,24 zł.

Dla wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych ustalono kwoty dochodów i wydatków budżetowych na 2008 r., w tym planowanych poziomów zatrudnienia i wynagrodzeń oraz sporządzono układ wykonawczy budżetu całego sądownictwa administra-

cyjnego. Zapewniono niezbędne środki do ukończenia budowy nowej siedziby NSA, która w 2008 r. została zakończona i przejęta protokołem odbioru.

Sprawowano funkcję kompleksowego nadzoru nad realizowaną budową nowej siedziby NSA przy ul. Boduena 3/5 oraz wykonywano obowiązki inwestora budowy. Koordynowano pracę inspektorów nadzoru budowlanego, elektrycznego i sanitarnego. Sporządzano rozliczenia finansowe budowy. Przygotowywano i opiniowano umowy przyłączeniowe oraz na dostawę poszczególnych mediów. Przeprowadzono przeglądy przedodbiorowe oraz dokonano odbioru końcowego obiektu.

Prowadzono prace przygotowawcze związane z modernizacją, adaptacją oraz rewitalizacją budynku przy ul. Jasnej 6.

Wykonywano funkcje nadzorcze nad realizacją inwestycji budowlanych w wojewódzkich sądach administracyjnych. Ponadto koordynowano inne zadania związane z rozbudową obiektów i modernizacją urządzeń technicznych (WSA w Poznaniu, WSA w Bydgoszczy, WSA w Łodzi, WSA w Gorzowie Wlkp., WSA w Kielcach, WSA w Szczecinie i WSA w Krakowie).

Przeprowadzono kontrole gospodarki finansowej we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych. 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.

W 2008 r. powołanych zostało i otrzymało nominacje od Prezydenta RP 33 sędziów sądów wojewódzkich. Przygotowano 4 przeniesienia sędziów do NSA, w tym: 3 sędziów z WSA w Warszawie i 1 sędziego z WSA w Krakowie, 1 przeniesienie z WSA w Warszawie do WSA w Łodzi i z WSA w Białymstoku do WSA w Olsztynie oraz 17 aktów przedłużających wotum asesorom sądowym w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Obsługę administracyjną sądów administracyjnych w 2008 r. zapewniało 1665 pracowników administracji i obsługi, w tym: w Naczelnym Sądzie Administracyjnym 306 pracowników i w wojewódzkich sądach administracyjnych 1359 pracowników.

Pracownicy Kancelarii Prezesa NSA prowadzili obsługę pod względem organizacyjnym 2 Zgromadzeń Ogólnych Sędziów NSA, w tym 1 Zgromadzenie Ogólne z udziałem Prezydenta RP i przedstawicieli najwyższych władz państwowych i środowisk prawniczych oraz 8 posiedzeń Kolegium NSA.

Szczególną uwagę przywiązywano do realizacji programów szkoleniowych sędziów oraz określonych grup pracowniczych. Sędziowie NSA i WSA brali udział w seminariach i zjazdach organizowanych przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej. Tematyka seminariów i zjazdów obejmowała zagadnienia, takie jak: rola konsensusu w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, krajowe sądy administracyjne i wspólnotowe prawo ochrony środowiska, procedury i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zbieżności w stosowaniu prawa wspólnotowego

przez sądy administracyjne państw członkowskich UE, europejski sędzia oraz wspólnotowe prawo ochrony środowiska.

Ponadto zapewniono możliwość uczestnictwa sędziów m.in. w konferencji szkoleniowej Zrzeszenia Prawników Polskich w Strasburgu, w posiedzeniu Zarządu Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych w Wilnie, w wyjeździe szkoleniowym grupy sędziów Izby Finansowej NSA do Strasburga, na szkolenie dla sędziów krajowych w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu.

Prowadzono szkolenia własne dla określonych grup pracowników sądowych, w tym dla asystentów sędziów oraz zapewniano możliwość uczestniczenia wyspecjalizowanym grupom pracowników w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych, finansowo-księgowych, kadrowo-płacowych i dotyczących archiwizacji, a także w zakresie zagadnień informatycznych, z uwzględnieniem bezpieczeństwa posiadanych zasobów bazowych oraz BHP i w kursach językowych. W 2008 r. szkoleniem asystentów objętych było łącznie 300 osób, z tego 77 osób w nowo uruchomionych grupach szkoleniowych w WSA w Gliwicach, Wrocławiu i Łodzi. Zakończono szkolenie w dwóch 24 osobowych grupach w NSA i dwóch 33 osobowych grupach w WSA w Warszawie. Egzamin końcowy zdały 82 osoby, w tym w NSA 37 osób i WSA w Warszawie 45 osób.

Jednocześnie organizowano i zapewniano obsługę wizyt i szkoleń delegacji zagranicznych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w tym: delegacji Państwowej Administracji Sądownictwa Ukrainy, delegacji Rady Służb Sądowych Irlandii, delegacji przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości Turcji, przedstawicieli Rady Sądownictwa Niderlandów, grupy tłumaczy języka polskiego – pracowników ETS i innych instytucji wspólnotowych. Podczas spotkań z zagranicznymi gośćmi poruszane były m.in. problemy sądownictwa administracyjnego, pojawiające się w kontekście prawa Unii Europejskiej oraz wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych na szczeblu krajowym. Gościom zagranicznym przybliżano również problematykę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji.

W ramach prowadzenia spraw związanych ze współpracą z ośrodkami naukowymi i szkołami wyższymi przygotowywano materiały merytoryczne i organizacyjne na konferencje oraz seminaria organizowane przez polskie placówki naukowe oraz na zjazdy i sympozja organizowane przez wyższe uczelnie państwowe. Podejmowano szereg czynności wynikających ze wspierania patronatem honorowym Prezesa NSA wielu cennych inicjatyw społecznych – między innymi Ogólnopolskiego Konkursu na Glosę do Orzeczenia Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Konkursu Podatkowego „Moneta Aurea" oraz w związku z uczestnictwem Prezesa NSA w Kapitule Konkursu Prawnik „Pro Bono". Konkursy te organizowane są przy współudziale Europejskiego Stowarzyszenia Prawa ELSA Poland dla studentów i absolwentów z całej Polski i dają im możliwość sprawdzenia wiedzy oraz doskonalenia swoich umiejętności. Ponadto Prezes NSA objął patronatem honorowym III Ogólnopolski Zjazd Prawniczych Kół Naukowych.

Wykonywano zadania związane ze współpracą z organizacjami międzynarodowymi, organami władzy państwowej i korporacjami prawniczymi poprzez zapewnienie właściwej oprawy protokolarnej i logistycznej spotkań i zjazdów. Przygotowano i zorganizowano pod względem logistycznym odbywające się w Warszawie w dniach 15–18 czerwca XXI Kolo-

kwium oraz Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE. Delegaci państw członkowskich Stowarzyszenia oraz z Chorwacji, Turcji, Ukrainy i Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, jak również przedstawiciele Komisji Europejskiej (Dyrektor Generalny Służb Prawnych Komisji) dyskutowali nad zagadnieniami związanymi z tematem przewodnim kolokwium, którym były „Konsekwencje niezgodności z prawem wspólnotowym ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych". Zebrano materiały i informacje oraz przygotowano kwestionariusz problemowy, na podstawie którego opracowany został raport generalny, będący podstawą do dyskusji w trakcie obrad. W trakcie obrad Zgromadzenia Ogólnego omawiano działalność Stowarzyszenia, plany jego rozwoju, a także współpracę z krajowymi i europejskimi instytucjami oraz stowarzyszeniami. Dokonano również reorganizacji dotychczasowego Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE. Po zakończeniu obrad, uczestników Kolokwium przyjął Prezydent RP.

Przygotowywano udział Prezesa NSA w Zgromadzeniach Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, posiedzeniach Krajowej Rady Sądownictwa, posiedzeniach Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Senackiej Komisji Budżetowej, Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności, nominacjach sędziowskich u Prezydenta RP oraz w uroczystościach państwowych, np. Święto Konstytucji 3 Maja, 65 rocznicy Powstania w Getcie Warszawskim, Święto Wojska Polskiego, Święto Niepodległości.

Organizowano narady i konferencje szkoleniowe dla sędziów sądów administracyjnych z udziałem kierownictwa NSA. W roku 2008 zorganizowano narady dla sędziów Izby Gospodarczej, Izby Ogólnoadministracyjnej, Izby Finansowej, Biura Orzecznictwa i Wydziału Informacji Sądowej oraz sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych z Krakowa, Lublina, Rzeszowa, Kielc i Warszawy. Podczas spotkań omawiano istotne zagadnienia z bieżącego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych, gospodarczych i ogólnoadministracyjnych, analizowano prawomocne orzeczenia sądowe pod kątem oceny poziomu jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych oraz omawiano zagadnienia związane z biurowością i statystyką.

Zorganizowano narady prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych z udziałem Prezesa NSA i przygotowano stosowne materiały. Pierwsza narada odbyła się w kwietniu 2008 r. w siedzibie NSA, podczas której wiceprezes NSA – dyrektor Biura Orzecznictwa Roman Hauser przedstawił referat na temat oceny jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w 2007 r. Przedmiotem narady były bieżące zagadnienia dotyczące działalności sądów wojewódzkich, w tym: statystyka wpływów i załatwiania spraw oraz etatyzacja stanowisk orzeczniczych, jak również budżet sądownictwa administracyjnego na rok 2008. Druga narada z prezesami wojewódzkich sądów administracyjnych odbyła się w grudniu 2008 r. w WSA w Lublinie i połączona była z oficjalną uroczystością związaną z przejściem w stan spoczynku Prezesa WSA w Lublinie.

Ponadto zorganizowano i przygotowano 2 narady dyrektorów wojewódzkich sądów administracyjnych. W naradzie odbywającej się w Warszawie w maju 2008 r. udział wzięli Prezes NSA i Szef Kancelarii Prezesa NSA. W trakcie spotkania sędzia NSA Antoni Hanusz przedstawił wykład dotyczący wybranych zagadnień z ustawy o finansach publicznych. Przedmiotem obrad były zagadnienia finansowe, w tym realizacja budżetu sądów admini-

stracyjnych w 2008 r. Przedmiotem drugiej narady, odbywającej się w Warszawie w grudniu 2008 r., były zagadnienia finansowe, w tym realizacja budżetu sądów administracyjnych w 2008 r. oraz założenia budżetowe sądownictwa administracyjnego na 2009 rok.

Sprawowano bieżące administrowanie systemami informatycznymi funkcjonującymi w NSA. Zapewniano sprawność i bezpieczeństwo systemów informatycznych oraz utrzymywano sprawność techniczną urządzeń komputerowych m.in. poprzez bieżące rozwiązywanie problemów, zapewnianie ochrony antywirusowej i antyspamowej oraz monitorowanie sieci NSA.

Analizowano potrzeby sądów w zakresie wdrażania systemów i technologii informatycznych. Monitorowano proces uzupełniania orzeczeń w Centralnej Bazie oraz wskaźniki anonimizacji orzeczeń publikowanych w Centralnej Bazie dostępnej przez Internet. Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach dostępnej dla użytku wewnętrznego zgromadzonych zostało ok. 690 000 orzeczeń, w tym ponad 129 000 orzeczeń wydanych po 1 października 2007 r. W Centralnej Bazie dostępnej w Internecie zgromadzonych zostało na dzień 31 grudnia 2008 r. ok. 257 000 orzeczeń zanonimizowanych, w tym ok. 123 000 wydanych od 1 grudnia 2007 r., ok. 111 000 orzeczeń z okresu od 1 stycznia 2004 do 30 września 2007 r. i ok. 23 000 orzeczeń z okresu od 1981 r. do 31 grudnia 2003 r. Z zasobów bazy orzeczeń udostępnionej w Internecie korzystają pracownicy urzędów administracji publicznej, w tym m.in.: resortu finansów, NIK, urzędów centralnych, urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz policji. W ramach działań związanych z zapewnieniem wyposażenia w sprzęt komputerowy i oprogramowanie przygotowano i przekazano do eksploatacji sprzęt zakupiony w 2007 r.

Obserwowano przebieg prac Sejmu i Senatu zarówno pod kątem proponowanych rozwiązań ustawowych, dotyczących funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, jak również nowelizowania prawa w dziedzinach należących do właściwości sądów administracyjnych bądź poszerzających ich właściwość. Współpracowano z Ministerstwem Sprawiedliwości i Sądem Najwyższym w zakresie prac nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o sądach powszechnych.

Opracowano i przygotowano do wdrożenia projekty aktów prawa wewnętrznego i prawa powszechnie obowiązującego. Sporządzono i przekazano do Kancelarii Prezydenta RP projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (opublikowane w Dz. U. Nr 108, poz. 689) oraz rozporządzenia w sprawie przekazania do rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (opublikowane w Dz. U. Nr 163, poz. 1016).

Celem rozporządzeń było przekazanie określonych kategorii spraw z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie do pozostałych wojewódzkich sądów administracyjnych lub do Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, przez co ułatwiono stronom dostęp do sądu oraz zwiększono sprawność postępowania sądowego i zrównoważono obciążenie sędziów.

Ogółem w 2008 r. przygotowano projekty 21 zarządzeń i 5 decyzji Prezesa NSA oraz 18 decyzji Szefa Kancelarii Prezesa NSA. Do najważniejszych zaliczyć należy zarządzenia

Prezesa NSA wprowadzające zmiany we właściwości rzeczowej wydziałów orzeczniczych WSA, decyzje Prezesa NSA zmieniające decyzję w sprawie wyznaczenia wojewódzkich sądów administracyjnych właściwych do prowadzenia szkolenia pracowników sądów administracyjnych oraz powołania składu Komisji egzaminacyjnej, decyzję Prezesa NSA w sprawie określenia wzoru zaświadczenia o ukończeniu szkolenia pracowników sądów administracyjnych, zarządzenia Prezesa NSA w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko asystenta sędziego w WSA, zarządzenia Prezesa NSA określające liczbę sędziów, stanowisk referendarzy sądowych lub liczbę stanowisk sędziowskich zajmowanych przez asesorów sądowych w poszczególnych wojewódzkich sądach administracyjnych i zarządzenia Prezesa NSA w sprawie wydatkowania środków publicznych oraz trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Jednocześnie prowadzono obsługę prawną, w ramach której sporządzano projekty własne umów lub opiniowano projekty umów przedkładanych przez inne jednostki organizacyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego i komisje przetargowe.

W ramach realizacji wydawnictw Naczelnego Sądu Administracyjnego kontynuowano prace nad poszczególnymi numerami czasopisma „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", wydawanego na podstawie zarządzenia Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie utworzenia i wydawania czasopisma pt. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego". Opublikowano w nich m.in. 30 artykułów naukowych i opracowań, 15 glos, szereg orzeczeń sądów administracyjnych, powszechnych i trybunałów. Wyboru i oceny materiałów dokonywał Komitet Redakcyjny tworzący koncepcję merytoryczną każdego numeru. Przygotowano redakcyjnie i technicznie do druku oraz wydano w 2008 roku sześć numerów periodyku [1(16), 2(17), 3(18), 4(19), 5(20), 6(21)], w nakładzie 1000 egzemplarzy i objętości ok. 200 stron każdy.

W drugim kwartale 2008 r. wydano, przygotowaną w Biurze Orzecznictwa, *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku* z dołączoną do niej po raz pierwszy płytą CD powielającą w wersji elektronicznej treść opracowania książkowego.

W ramach serii „Materiały Szkoleniowe", zainicjowanej w sierpniu 2006 r., wydano w minionym roku dwa zeszyty: zeszyt nr 4/2008 *Zbiór tez orzeczeń NSA Izby Finansowej wydanych w 2006 roku*, merytorycznie przygotowany przez Dorotę Lato, oraz zeszyt nr 5/2008 *Koszt podatkowy. Aspekt teoretycznoprawny i orzeczniczy* autorstwa Bogusława Dautera i Andrzeja Gomułowicza. Seria przeznaczona jest do użytku wewnętrznego. Jej zeszyty otrzymują wszyscy sędziowie NSA i WSA.

Jako pokłosie konferencji, której jednym z organizatorów był Naczelny Sąd Administracyjny, wydano zbiór referatów uczestników spotkania: *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja, Materiały z konferencji zorganizowanej 6 czerwca 2006 r. w Warszawie przez INP PAN, NSA, RPO*.

Realizując cykl wydawniczy aktów prawnych sądownictwa administracyjnego w różnych wersjach językowych wydano jako czwartą – po wersji polskiej, angielskiej, francuskiej – wersję niemiecką *Die Verwalttungsgerichtsbarkeit in Polen. Rechtsnormen.*

Zawierano umowy autorskie i zlecenia, współpracowano z drukarniami kalkulując koszty druku i nadzorując jego wykonanie. Prowadzono rozdzielniki egzemplarzy gratisowych i kontynuowano wymianę publikacji związanych z działalnością sądów administracyjnych.

Uzupełniono zbiory biblioteki działającej w NSA o 426 pozycji oraz zbiory książkowe w poszczególnych izbach NSA i wydziałach Kancelarii Prezesa NSA o 519 pozycji. Księgozbiór biblioteki na koniec 2008 r. liczył 6118 pozycji.

Prowadzono działania mające na celu przekształcenie działającego w Kancelarii Prezesa NSA archiwum zakładowego w nowoczesną, w pełni zinformatyzowaną placówkę. W związku z tym zintensyfikowano prace związane z pozyskiwaniem archiwaliów, w celu skompletowania zbiorów i przygotowania ich do przeniesienia na nośniki elektroniczne.

Jednocześnie, wykonując funkcje i zadania w zakresie administrowania i gospodarowania mieniem sądowym, przygotowywano logistycznie przeniesienie Naczelnego Sądu Administracyjnego do nowej siedziby.