NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2009 ROKU

Warszawa, 20 kwietnia 2010

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2010

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2010

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

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

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów 7

Wstęp 9

Część pierwsza
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych
i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Wojewódzkie sądy administracyjne 11
1. Zagadnienia ogólne 11
2. Kontrola działalności administracji publicznej 12
3. Postępowanie mediacyjne 15
4. Postępowanie uproszczone 17

II. Naczelny Sąd Administracyjny 19
1. Zagadnienia ogólne 19
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 19
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 20
4. Spory kompetencyjne 50
5. Przewlekłość postępowania 60

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

I. Izba Finansowa 63
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej 63
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Finansowej 65
3. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach finansowych w opinii Biura Orzecznictwa 75

II. Izba Gospodarcza 92
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej 92

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Gospodarczej . . . 92
3. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych w opinii Biura Orzecznictwa . . . 98

III. Izba Ogólnoadministracyjna . . . 115
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej . . . 115
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej . . . 117
3. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ogólnoadministracyjnych w opinii Biura Orzecznictwa . . . 120

IV. Zagadnienia procesowe . . . 149
1. Zagadnienia ogólne . . . 149
2. Kognicja sądów administracyjnych . . . 149
3. Wyłączenie sędziego . . . 153
4. Zdolność sądowa i procesowa . . . 153
5. Legitymacja do wniesienia skargi . . . 155
6. Pełnomocnicy . . . 155
7. Skarga . . . 156
8. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności . . . 156
9. Dopuszczalność samodzielnych ustaleń faktycznych (art. 106 § 3 p.p.s.a.) . . . 157
10. Zawieszenie postępowania . . . 158
11. Orzeczenia sądowe . . . 159
12. Skarga kasacyjna . . . 160
13. Zwrot kosztów postępowania . . . 163
14. Koszty sądowe . . . 165
15. Prawo pomocy . . . 166
16. Wznowienie postępowania . . . 169
17. Podsumowanie . . . 170

V. Stosowanie prawa wspólnotowego (europejskiego) i prawa międzynarodowego . . . 172
1. Uwagi wstępne . . . 172
2. Zagadnienie stosowania niepublikowanych aktów prawnych (rozporządzeń) Unii Europejskiej po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich oraz błędnych polskich wersji językowych aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym UE . . . 172
3. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich . . . 174
4. Stosowanie rozporządzeń wspólnotowych . . . 183
5. Wykładnia i stosowanie prawa polskiego w świetle prawa wspólnotowego (unijnego) . . . 202
6. Bezpośredni skutek dyrektyw . . . 211
7. Obowiązki organów administracyjnych . . . 213
8. Prawo międzynarodowe . . . 213
9. Uwagi końcowe . . . 217

VI. Konstytucja w orzecznictwie sądów administracyjnych 219
1. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego 219
2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją 234
3. Przepis konstytucyjny oraz orzeczenie TK jako podstawa rozstrzygnięcia 244

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej 248
1. Zagadnienia wstępne 248
2. Sprawność postsępowania 248
3. Orzekanie w przedmiocie grzywien 254

VIII. Zagadnienia legislacyjne 264

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw 267
1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie 267
2. Współpraca z innymi organami 268
3. Współpraca zagraniczna 269

II. Biuro Orzecznictwa 273
1. Zagadnienia ogólne 273
2. Analiza orzecznictwa 273
3. Działalność wydawnicza 274
4. Działalność nadzorcza 275
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych 275
6. Badanie zasadności wniosków o złożenie przez Prezesa NSA wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wskazanych przepisów z Konstytucją 276
7. Wydział Prawa Europejskiego 277

III. Wydział Informacji Sądowej NSA 278
1. Zagadnienia ogólne 278
2. Informowanie i udostępnianie akt 278
3. Dostęp do informacji publicznej 278
4. Skargi, wnioski, petycje 282
5. Obsługa medialna 287
6. Statystyka 288
7. Działania nadzorcze 289
8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach 289
9. Konferencje, spotkania, współpraca 289

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego 291

Załącznik 293

WYKAZ WYBRANYCH 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.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603)
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.p.t.u.	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 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.)

u.t.d.	– ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874)
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 2009 r. działalność kierownictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego koncentrowała się na dbałości o kontynuowanie ulepszania sprawności funkcjonowania sądów administracyjnych oraz o jednolitość orzecznictwa, głównie o jednolitość stosowania procedury sądowoadministracyjnej. Z perspektywy minionego roku i lat go poprzedzających tę działalność należy ocenić pozytywnie. Ocena ta pozwala sformułować pewne uogólnienia i wskazać rysujące się tendencje do osiągnięcia zadowalających wskaźników czasu rozstrzygania spraw przez sądy obu instancji, do zwiększenia aktywności Naczelnego Sądu Administracyjnego w eliminowaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych i do dbałości o spełnianie wymagań rzetelnej procedury sądowoadministracyjnej.

W 2009 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły 59 102 skargi. W porównaniu z minionym rokiem sprawozdawczym odnotowano 3% wzrost wpływu skarg. Jednocześnie zmniejszyła się liczba skarg pozostałych do rozpatrzenia w kolejnym okresie. Oznacza to, że znacznie skrócony został czas oczekiwania na rozstrzygnięcie.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły na rozprawie 41 967 skarg na akty i czynności oraz bezczynność organu, tj. o ponad 2,6% skarg więcej niż w roku 2008. Na rozprawie sądy pierwszej instancji załatwiły 40 773 skargi na akty i czynności, z tej liczby 13 522 (33,2%) uwzględniono, 24 370 (59,8%) oddalono, 433 (1%) odrzucono, a 2448 (6%) skarg załatwiono w inny sposób. Natomiast jeśli chodzi o skargi na bezczynność organów, to z rozpoznanych na rozprawie 1194 skarg 443 (37,1%) skargi uwzględniono, 337 (28,2%) oddalono, 180 (15,8%) odrzucono oraz 234 (19,5%) załatwiono w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym załatwiono łącznie 17 533 sprawy, co stanowi 29,7% ogółu skarg, które wpłynęły do wojewódzkich sądów administracyjnych. WSA uwzględniły na posiedzeniu niejawnym 26 (0,14%) skarg, 66 (0,37%) spraw oddaliły oraz 12 788 (72,9%) odrzuciły.

W roku sprawozdawczym Naczelny Sąd Administracyjny miał do rozpatrzenia 19 185 skarg kasacyjnych: wpłynęło 10 460, a 8725 pozostało z poprzedniego okresu. W 2009 r. do NSA wpłynęło o 3,37% skarg więcej niż w 2008 r. Począwszy od 2008 r. rośnie liczba wpływających skarg kasacyjnych.

Działania z lat ubiegłych w zakresie zwiększenia liczby wojewódzkich sądów administracyjnych oraz zmiany właściwości miejscowej sądów[1] dały oczekiwane rezultaty. Znacz-

[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).

nie skrócony został czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w sądach administracyjnych pierwszej instancji. W minionym roku wojewódzkie sądy administracyjne aż 46% spraw załatwiły w terminie do 3 miesięcy licząc od daty wpływu skargi. Ponadto osiągnięto zadowalającą liczbę etatów sędziów w sądach wojewódzkich i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, co również skróciło czas oczekiwania na rostrzygnięcie.

Oceniając działalność orzeczniczą sądów administracyjnych zauważamy z roku na rok wzrastającą liczbę uchwał wydawanych przez Naczelny Sąd Administracyjny: w 2009 r. podjęto 38 uchwał, tj. dwa razy więcej niż w 2008 r., w tym jedną uchwałę podjęto w pełnym składzie NSA i jedną w pełnym składzie Izby. Ważne z punktu widzenia dbałości sądów o jednolitość orzecznictwa jest to, że większość podjętych uchwał została zainicjowana pytaniami prawnymi składów orzekających. Podobnie jak w roku 2008, znaczna część uchwał w roku 2009 dotyczyła przepisów proceduralnych, co świadczy o dążeniu sądów do stosowania rzetelnej procedury sądowoadministracyjnej.

Zauważalne jest, że sędziowie sprawnie i w coraz szerszym koniecznym zakresie stosują przepisy prawa wspólnotowego oraz powołują się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Należy także wskazać przy orzekaniu na stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na powoływanie się przez sędziów na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Otwiera to sądownictwo administracyjne na konstytucyjne standardy ochrony praw człowieka.

Do dokonań roku minionego i lat poprzednich należy zaliczyć zakończoną i oddaną w 2009 r. do użytku nową siedzibę Naczelnego Sądu Administracyjnego, co pozwoliło na zapewnienie właściwych warunków pracy. Nowoczesne technologie informatyczne pozwalają na uruchomienie właściwej komunikacji między sądami i ułatwiają dostęp do zasobów orzeczniczych sądów. System ten w znacznym stopniu ułatwił pracę sędziów, a przede wszystkim zapewnił powszechną dostępność do orzecznictwa obywateli i innych podmiotów.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[2] – w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Rady Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza *Informacja* za 2009 r. jest wykonaniem tego obowiązku.

Informacja składa się z trzech części i załącznika zawierającego dane statystyczne. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2009 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością Izb NSA i zawiera m.in. ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, ponadto dotyczy zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izb w opinii Biura Orzecznictwa oraz innych zagadnień, m.in. stosowania przepisów wspólnotowych i Konstytucji. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w tabelach stanowią załącznik do *Informacji*. Odrębnie, jako materiał wewnętrzny, opracowano istotne zagadnienia z działalności orzeczniczej Izb NSA.

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

CZĘŚĆ PIERWSZA

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W roku 2009 do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 56 068 skarg na akty i czynności oraz 3034 skargi na bezczynność organów. Łącznie wpłynęły 59 102 skargi, co dało miesięcznie około 4925 skarg. Odnotowano wynoszący 2,9% wzrost wpływu skarg w porównaniu z rokiem 2008 (57 444). Natomiast w odniesieniu do roku 2007 (58 628 skarg) wzrost ten wyniósł 0,8%.

Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 17 318 skarg na akty i czynności oraz 638 skarg na bezczynność organów. Ogółem w 2009 r. wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 77 058 skarg. Na następny okres pozostało łącznie 17 558 skarg, tj. 398 skarg mniej niż w 2008 r.

Mając na uwadze większy wpływ skarg niż w 2008 r. (o 1658 skarg) oraz to, że pozostało do rozpatrzenia na następny okres 398 skarg mniej niż w minionym roku, należy stwierdzić, że sądy pierwszej instancji sprawniej rozpatrują wniesione do nich sprawy.

Spośród 56 068 skarg na akty i czynności wniesionych w 2009 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych, 40 773 sprawy (72% ogółu załatwionych skarg na akty i czynności) załatwiono na rozprawie, z czego 13 522 skargi (33,2%) uwzględniono, 24 370 oddalono (59,8%), 433 odrzucono (1%), a 2448 skarg załatwiono w inny sposób (6%). Natomiast jeśli chodzi o skargi na bezczynność organów, to z rozpoznanych na rozprawie 1194 skarg (39,9% ogółu załatwionych skarg na bezczynność) w 443 przypadkach skargę uwzględniono (37,1%), 337 skarg oddalono (28,2%), 180 odrzucono (15,8%), a 234 załatwiono w inny sposób (19,5%). Na posiedzeniu niejawnym załatwiono łącznie 17 533 sprawy, co stanowi 29,7% ogółu skarg, które wpłynęły do wojewódzkich sądów administracyjnych. Sądy uwzględniły na posiedzeniu niejawnym 26 skarg (0,14%), 66 spraw oddaliły (0,37%) i 12 788 odrzuciły (72,9%).

Podobnie jak w minionych latach, najwięcej spraw wpłynęło do WSA w Warszawie – 17 562 skargi, co stanowi 29,71% ogółu wpływu. Najmniej spraw wpłynęło do WSA w Opolu i w Kielcach, odpowiednio: 1175 (1,98%) i 1358 (2,29%) spraw.

Najwięcej skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych wniosły osoby fizyczne – 45 377. Osoby prawne wniosły 12 007 skarg, organizacje społeczne 470, prokurator 765, a Rzecznik Praw Obywatelskich 19. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 14 897 pełnomocników organów administracji publicznej, 5148 adwokatów, 6734 radców prawnych, 2419 doradców podatkowych, 291 prokuratorów oraz 374 rzeczników patentowych. Rzecznik Praw Obywatelskich brał udział w 3 sprawach.

W roku sprawozdawczym faktyczną obsadę osobową wojewódzkich sądów administracyjnych stanowiło 388 sędziów, 10 asesorów i 83 referendarzy. Sędziowie oraz asesorzy[1] załatwiali w 2009 r. średnio 150 spraw na osobę. Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły ponad 46% spraw w czasie do 3 miesięcy, toteż średni czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy np. w WSA w Olsztynie wyniósł 1,89 miesiąca, a we Wrocławiu 3,33. W Kielcach 94% spraw załatwiono przed upływem 3 miesięcy od daty wpływu. W terminie do 4 miesięcy WSA w Warszawie rozpoznał 58% spraw, WSA w Krakowie 57%, WSA w Poznaniu 54%, a WSA w Gliwicach 47%.

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

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym 2009, podobnie jak w roku 2008, z obrotu prawnego wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały średnio 24% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania współczynnik ten wynosił 25% w roku 2007 i 30% w roku 2006.

Tak jak w poprzednich latach, najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych, które stanowiły 29% ogółu spraw załatwionych. Na 16 977 skarg na akty i inne czynności organów, w sprawach podatkowych uwzględniono 4262 skargi, tj. 25,1%. Jest to nieco więcej niż w roku 2008, kiedy wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 23% skarg, oraz znacznie mniej niż w 2007 r., gdy z obrotu prawnego wyeliminowano 31% decyzji i innych czynności organów administracji publicznej. W sprawach podatkowych skargi na akty i inne czynności organów odnosiły się m.in. do:

- podatku od towarów i usług – na 5 217 skarg załatwionych uwzględniono 1174 skargi, tj. 22,5%,
- podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym zryczałtowanych form opodatkowania – na 2694 skargi załatwione uwzględniono 674 skargi, tj. 37%,
- podatku akcyzowego – na 1826 skarg załatwionych uwzględniono około 237, tj. 13%,
- podatku od nieruchomości – na 1082 skargi załatwione uwzględniono 221 skarg, tj. 20%,

[1] Do 4 maja 2009 r. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt SK 7/06.

- podatku dochodowego od osób prawnych – na 544 skargi załatwione uwzględniono 163 skargi, tj. 30%,
- podatku od spadków i darowizn – na 378 skarg załatwionych uwzględniono 64 skargi, tj. 17%.

W sprawach budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej wpłynęło 6 308 skarg, z czego załatwiono 6287, a uwzględniono 1758, tj. 28%.

W przedmiocie pomocy społecznej – na 3 452 załatwione skargi uwzględniono 632 skargi, tj. 18%.

Na 3191 załatwionych spraw z zakresu zagospodarowania przestrzennego uwzględniono 847 skarg, co stanowi 26,5%. Skargi z zakresu wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości zostały uwzględnione w 28%, natomiast z zakresu geodezji i kartografii w blisko 19%.

W sprawach dotyczących obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny – na 3191 skarg załatwionych uwzględniono 521 skarg, tj. 16%.

Natomiast w sprawach ochrony środowiska i ochrony przyrody na 1163 skargi załatwione uwzględniono 275 skarg, tj. 24%.

Przedstawione dane wskazują, że współczynnik spraw wyeliminowanych z obrotu prawnego pozostał na niezmienionym poziomie w stosunku do roku 2008 i wynosi średnio 24%. Należy jednak zauważyć, że w stosunku do roku 2008 znacznie wzrósł wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego odnoszących się do podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. W 2008 r. wynosił on odpowiednio 23% i 23,3%, a w roku 2009 37% i 30%. Poprawa nastąpiła natomiast w obszarze podatku akcyzowego. Z obrotu prawnego zostało wyeliminowanych obecnie 13% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. W 2008 r. wskaźnik ten przekraczał 40%.

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne w roku sprawozdawczym załatwiły 2988 skarg na bezczynność organów, z czego 445 skarg zostało uwzględnionych (14,8%). Dla porównania w 2008 r. załatwiono 2212 skarg na bezczynność organów, w 2007 r. 1894 skargi, a w 2006 r. 2225 skarg. Oznacza to, że systematycznie rośnie liczba skarg na bezczynność organu.

Skargi na bezczynność organów, załatwione na rozprawie i uwzględnione, odnosiły się między innymi do:

- spraw z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego – na 528 skarg załatwionych uwzględniono 60 skarg, tj. 11,3%,
- budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego, ochrony przeciwpożarowej – na 327 skarg załatwionych uwzględniono 36 skarg, tj. 11%,
- podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych – na 230 skarg załatwionych uwzględniono 29 skarg, tj. 12,6%,
- gospodarki mieniem państwowym i komunalnym, w tym do gospodarki nieruchomościami niewolnymi – na 206 skarg załatwionych uwzględniono 43 skargi, tj. 20,8%,
- spraw mieszkaniowych, w tym dodatków mieszkaniowych – na 178 skarg załatwionych uwzględniono 69 skarg, tj. 38,7%,

- wywłaszczania i zwrotu nieruchomości – na 152 skargi załatwione uwzględniono 37 skarg, tj. 24,3%,
- pomocy społecznej – na 117 skarg załatwionych uwzględniono 2 skargi, tj. 1,7%,
- geodezji i kartografii – na 80 skarg załatwionych uwzględniono 11 skarg, tj. 13,7%.

Analiza przedstawionych danych wskazuje, że wskaźnik uwzględnionych skarg na bezczynność organów (14,9%) wzrósł nieznacznie w porównaniu z rokiem 2008, kiedy wynosił średnio 12%. W latach 2006 i 2007 wskaźnik ten utrzymywał się na poziomie odpowiednio 27% i 15%.

W roku sprawozdawczym wpłynęło 12 500 skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów. Spośród tej liczby wojewódzkie sądu administracyjne załatwiły wyrokiem 9 495 skarg, z czego 3712 skarg zostało uwzględnionych, tj. 39%. W roku 2008 wskaźnik ten kształtował się na poziomie 35,5%, a w 2007 r. wynosił 25%. Oznacza to, że z roku na rok wzrasta liczba skarg na akty i czynności tych organów.

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

- Ministra Finansów – na 1905 skarg załatwionych uwzględniono 1249 skarg, tj. 65,5%,
- Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na 1054 skargi załatwione uwzględniono 340 skarg, tj. 32,2%,
- Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego – na 757 skarg załatwionych uwzględniono 242 skargi, tj. 31,9%,
- Ministra Infrastruktury – na 522 skargi załatwione uwzględniono 149 skarg, tj. 28,5%,
- Głównego Inspektora Transportu Drogowego – na 509 skarg załatwionych uwzględniono 138 skarg, tj. 27,1%,
- Komendanta Głównego Policji – na 487 skarg załatwionych uwzględniono 147 skarg, tj. 30,1%,
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – na 368 skarg załatwionych uwzględniono 129 skarg, tj. 35%,
- Ministra Sprawiedliwości – na 280 skarg załatwionych uwzględniono 124 skargi, tj. 44,2%,
- Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – na 254 skargi załatwione uwzględniono 56 skarg, tj. 22%,
- Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – na 234 skargi załatwione uwzględniono 63 skargi, tj. 26,9%,
- Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia – na 159 skarg załatwionych uwzględniono 61 skarg, tj. 38,3%,
- Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – na 154 skargi załatwione uwzględniono 37 skarg, tj. 24%,
- Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – na 111 skarg załatwionych uwzględniono 51 skarg, tj. 50,4%.

Podobnie jak w minionym roku, najwyższy wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego dotyczy Ministerstwa Finansów. Należy jednak zauważyć, że wskaźnik ten

wzrósł z wysokiego poziomu 55,6% decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w 2008 r. do ponad 65,5% w roku sprawozdawczym. Wysoki poziom wyeliminowanych decyzji dotyczy również Ministerstwa Sprawiedliwości, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Spośród skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów najwięcej ich wpłynęło do WSA w Warszawie – 9821, co stanowi 78,5% ogółu skarg wniesionych na akty i czynności wymienionych organów.

Niewiele mniej skarg niż na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów wpłynęło na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej, bo 12 035 skarg. Z liczy tej 7865 spraw zostało załatwionych wyrokiem, z czego 3104 skargi uwzględniono, tj. 39,4%. Najwięcej tego typu skarg wpłynęło do WSA z województwa mazowieckiego (2287), małopolskiego (1527) oraz dolnośląskiego (1064).

Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło 11 788 skarg, z czego 8 440 skarg załatwiono wyrokiem. Natomiast w 2 583 przypadkach skargi uwzględniono, co oznacza, że 30,6% rozstrzygnięć SKO wyeliminowano z obrotu prawnego. Dla porównania w 2008 r. wyeliminowano 35,2% takich rozstrzygnięć.

Jeśli chodzi o skargi na akty i czynności Izb Skarbowych oraz Inspektorów Urzędów Kontroli Skarbowej, to w roku sprawozdawczym załatwiono wyrokiem 7090 takich skarg, z czego uwzględniono 2242 skargi. Z obrotu prawnego wyeliminowano zatem 31,6% rozstrzygnięć Izb Skarbowych oraz Inspektorów Urzędów Kontroli Skarbowej. Ponadto wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 3229 skarg na akty i czynności Izb Celnych, z czego uwzględniły 960 spraw (29,7%). Największy wpływ skarg w tego rodzaju sprawach odnotowały WSA we Wrocławiu (770), Poznaniu (645) i Warszawie (534).

Poza wskazanymi wyżej skargami, do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 1926 skarg na akty i czynności samorządu terytorialnego – 58 skarg więcej niż w roku 2008. Sądy załatwiły wyrokiem 963 skargi, z czego uwzględniono 519 skarg, tj. 53,8%.

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 11 380 skarg kasacyjnych, z czego sądy przekazały do NSA 9990 skarg kasacyjnych (87,7%), a 1130 odrzuciły. Dla porównania w 2008 r. przekazano do NSA 9962 skargi (93,9% spośród wniesionych), a w roku 2007 – 9203 skargi (84,3%).

3. Postępowanie mediacyjne

3.1. Zagadnienia ogólne. Instytucja postępowania mediacyjnego została uregulowana w art. 115–118 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2], a jej istotą jest umożliwienie stronom dojścia do porozumienia bez przeprowadzania rozprawy.

Postępowanie mediacyjne możne być wszczęte na wniosek skarżącego lub organu złożony przed rozpoczęciem rozprawy, może też być prowadzone mimo braku wniosku stron. Mediację prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego

[2] Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.

wydziału. Z przebiegu posiedzenia spisuje się protokół, w którym zamieszcza się m.in. ustalenia dokonane przez strony co do sposobu załatwienia sprawy. Na podstawie dokonanych ustaleń organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić zaskarżony akt albo wykonać lub podjąć inną czynność stosownie do swoich kompetencji oraz okoliczności sprawy. Skarżący zaś może wycofać swoją skargę doprowadzając do umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego.

Pomimo wielu zalet instytucja postępowania mediacyjnego nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W wielu sądach administracyjnych nie rozpoznano ani jednej sprawy w tym trybie, w innych zaś zaledwie po kilka spraw. Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36	21
Stanowi to % ogółu załatwień	0,4	0,1	0,16	0,1	0,049	0,027
Załatwiono spraw	170	117	66	17	16	3
% spraw do załatwienia ogółem	0,2	0,13	0,12	0,025	0,028	0,005

Braku zainteresowania mediacją należy doszukiwać się w szybkości i sprawności rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Zalety mediacji doceniają głównie sądy i organy administracji skarbowej. Strony skarżące charakteryzuje zaś ograniczone zaufanie do instytucji mediacji.

3.2. Postępowania mediacyjne – przykłady. W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 103/09 przedmiotem postępowania była decyzja Dyrektora Izby Skarbowej utrzymująca w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego określającą wysokość zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2002 r. w kwocie 3776 zł w miejsce wykazanej straty w kwocie 4614,30 zł. W trakcie posiedzenia mediacyjnego dokonano ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy. Dyrektor Izby Skarbowej zobowiązał się do uchylenia zaskarżonej w niniejszej sprawie swojej decyzji oraz decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego i do ponownego określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2002 r. Efektem mediacji było wydanie nowej decyzji, w której organ określił na nowo wysokości zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2002 rok w kwocie 199 zł w miejsce wykazanej straty w kwocie 4614,30 zł.

Przedmiotem postępowania w sprawach o sygn. akt I SA/Bk 543/08 i I SA/Bk 544/08 były dwie tożsame podmiotowo sprawy, w których zaskarżono decyzje Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Warszawie w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz rozłożenia tych należności na raty. W postępowaniu mediacyjnym ustalono, iż skarżący wpłaci kwotę zaległości głównej na rachunek KRUS, KRUS zaś zobowiązał się do zmiany swojego rozstrzygnięcia w ten sposób, że umorzone zostaną odsetki w części dotyczącej 65% kwoty, a nie jak pierwotnie orzeczono – 50%.

Ponadto do WSA w Olsztynie wpłynął wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych za 2003 r. (sygn. akt I SA/Ol 687/09), jednak postępowanie mediacyjne zakończyło się brakiem ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Podobnie zakończyły się postępowania mediacyjne m.in. w sprawach III SA/Kr 422/09 i III SA/Kr 423/09, które zostały skierowane do rozpatrzenia na rozprawie.

4. Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone stanowi szczególny tryb postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze fakultatywnym i zostało uregulowane w art. 119–122 p.p.s.a. Celem wprowadzenia tej instytucji jest uproszczenie, a co za tym idzie, przyspieszenie rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne. Postępowanie uproszczone przeprowadzane jest na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego.

Zgodnie z art. 119 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, 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, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Ponadto w myśl art. 121 p.p.s.a. możliwe jest zastosowanie trybu uproszczonego, jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny. Sąd może wtedy na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, jeżeli stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości. Przyjęcie przez sąd sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym nie oznacza, że sprawa musi toczyć się w tym trybie. Artykuł 122 p.p.s.a. daje bowiem sądowi możliwość rozpoznania sprawy w trybie zwykłym.

W 2009 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym zaledwie 34 skargi, z czego uwzględniły 19 spraw. Poczynając od 2005 r. obserwuje się systematyczny spadek liczby spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Załatwiono łącznie spraw	902	1390	683	358	155	34
Stanowi to % ogółu załatwień	1	1,5	0,89	0,55	0,26	0,057
Uwzględniono	506	8761	453	295	109	19
% spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym	50,6	63	66,2	82,4	70,3	55,8
Oddalono	333	506	229	63	46	15

W roku sprawozdawczym sądy załatwiły w trybie uproszczonym sprawy ze skarg na decyzje Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w przedmiocie uposażenia. Ponadto rozpoznano sprawy dotyczące aktu wydanego w toku postępowania o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego oraz decyzji w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do opusz-

czenia terytorium RP. Wyrokiem w sprawie o sygn. akt II SA/Sz 718/09 oddalono skargę na decyzję SKO w Szczecinie w przedmiocie odmowy uchylenia bądź zmiany decyzji ostatecznej w sprawie podziału nieruchomości. Natomiast wyrokiem w sprawie II SA/Kr 1054/09 stwierdzono nieważność zaskarżonej i poprzedzającej ją decyzji w następstwie ustalenia, że decyzje te wydał organ niewłaściwy.

Wnioski o wszczęcie postępowania uproszczonego wnosił przede wszystkim Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

Przyczyn zmniejszania się liczby spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym należy doszukiwać się m.in. w ciągle niedostatecznej wiedzy stron na temat możliwości skorzystania z tego trybu postępowania, a nadto z ograniczonych możliwości stosowania tego trybu przez sąd z urzędu. Nie bez znaczenia dla takiego stanu rzeczy pozostaje kwestia szybkości i sprawności rozpoznawania spraw w trybie zwykłym oraz przywiązanie stron do jawności postępowania z udziałem strony na rozprawie i możliwość zajęcia stanowiska podczas jej trwania.

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 sporów należących do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw. Ponadto NSA jest sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznaje takie sprawy.

Na 31 grudnia 2009 r. w NSA orzekało 87 sędziów, z liczby tej w Izbie Finansowej 30, w Izbie Gospodarczej 24, a w Izbie Ogólnoadministracyjnej 33. Należy jednak podkreślić, że faktyczna obsada w 2009 r. wyniosła 72 sędziów. Na jednego sędziego NSA przypadło rocznie 199,6 spraw załatwionych, w tym 139,07 skarg kasacyjnych.

W roku sprawozdawczym NSA załatwił 70,47% spraw w terminie do 12 miesięcy. Jeśli zaś chodzi o skargi kasacyjne, to najwięcej, bo 81,94%, zostało rozpoznawanych w okresie od 6 do 24 miesięcy. Należy zwrócić uwagę, że w 2009 r. zmalała liczba skarg kasacyjnych załatwionych w okresie od 12 do 24 miesięcy. W 2008 r. liczba takich skarg wynosiła 4569, a w 2009 r. 4231. Mając na uwadze wynoszący ponad 5% wzrost wpływu skarg kasacyjnych w 2009 r. wskazać należy, że terminowość załatwiania spraw w roku sprawozdawczym poprawiła się w stosunku do roku 2008.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W roku sprawozdawczym 2009 do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 10 460 skarg kasacyjnych. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 8725 skarg. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 19 185 skarg. Dla porównania w 2008 r. NSA miał do rozpoznania 18 114 skarg kasacyjnych. Tak więc w 2009 r. NSA miał o 1071 spraw więcej (5,58%) niż w 2008 r. W 2009 r. NSA załatwił 10 013 skarg, co stanowi blisko 52,2% ogółu skarg kasacyjnych do rozpatrzenia zarejestrowanych w sądzie. Na rozprawach rozstrzygnięto 8408 spraw, z czego w 1511 przypadkach uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania (17,9%), 6275 skarg zostało oddalonych (74,6%), 34 odrzuconych (0,4%). Na posiedzeniu niejawnym rozpoznano 16% ogółu spraw załatwionych, z czego w 12% spraw uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania. W jednej sprawie uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargę. Do rozpoznania na okres następny pozostały 9172 skargi.

Skargi kasacyjne najczęściej poruszały zagadnienia związane z:

- podatkami i innymi świadczeniami pieniężnymi, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz z egzekucją tych świadczeń pieniężnych – 45,4% ogółu wpływu;
- budownictwem, nadzorem architektoniczno-budowlanym i specjalistycznym, ochroną przeciwpożarową – 8,32% ogółu wpływu;
- zagospodarowaniem przestrzennym – 4,42% ogółu wpływu;
- wywłaszczaniem i zwrotem nieruchomości – 2,37% ogółu wpływu;
- obrotem towarami z zagranicą, należnościami celnymi i ochroną przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny – 7,48% ogółu wpływu;
- pomocą społeczną – 1,46% ogółu wpływu;
- subwencjami unijnymi, funduszami strukturalnymi i regulacją rynków branżowych – 2,8% ogółu wpływu.

Poza skargami kasacyjnymi NSA załatwił w minionym roku 3878 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji. W 161 przypadkach NSA uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania, co stanowi 4% ogółu spraw załatwionych. W 293 sprawach zostały uchylone orzeczenia sądu pierwszej instancji, w 122 przypadkach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznanie sprawy, a w 3123 sprawach oddalono zażalenie. Spośród wniesionych zażaleń 1130 stanowiły zażalenia dotyczące prawa pomocy, 363 odnosiły się do wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, a 513 stanowiły zażalenia w przedmiocie uchybienia terminu.

Ponadto NSA rozpatrzył 98 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 6 skarg zostało uwzględnionych, a 54 oddalono. W inny sposób zostało załatwionych 38 skarg.

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. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. NSA podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (tzw. abstrakcyjne), a zgodnie z pkt 3 ww. artykułu NSA podejmuje uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (tzw. konkretne). Legitymację do złożenia wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej mają zgodnie z art. 264 § 2 p.p.s.a.: Prezes NSA, Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. W trybie konkretnym Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwałę zgodnie z art. 264 § 2 w związku z art. 187 § 1 p.p.s.a. na podstawie postanowienia składu orzekającego.

Instytucja rozstrzygania wątpliwości prawnych w toku rozpoznawania skargi kasacyjnej unormowana w art. 187 p.p.s.a. ma służyć objaśnieniu treści przepisów budzących poważne wątpliwości prawne, od których wyjaśnienia zależy rozpoznanie sprawy. Występując z wnioskiem o podjęcie uchwały skład orzekający rezygnuje z przysługującego mu upra-

wienia, a jednocześnie z obowiązku samodzielnego dokonania interpretacji normy prawnej na rzecz przyjęcia wiążącej w sprawie interpretacji zawartej w stosownej uchwale składu powiększonego.

W 2009 r. złożono ogółem 42 wnioski o podjęcie uchwały, w tym 18 w trybie abstrakcyjnym (9 wniosków złożył Prezes NSA, a 9 wniosków Rzecznik Praw Obywatelskich) i 24 wnioski w trybie konkretnym (9 wniosków w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 11 wniosków w Izbie Finansowej i 4 wnioski w Izbie Gospodarczej).

3.2. Wnioski abstrakcyjne. Wnioski Prezesa NSA o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości interpretacyjne odnosiły się w większości do przepisów proceduralnych regulujących postępowanie sądowoadministracyjne oraz do przepisów regulujących postępowanie administracyjne, a także m.in. do kwestii charakteru aktu prawnego wydanego przez organ gminy na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do kwestii rozumienia pojęcia „niewydanie interpretacji" użytego w przepisach Ordynacji podatkowej oraz kognicji sądu administracyjnego do badania postanowienia przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulgi podatkowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosił o wyjaśnienie przepisów regulujących postępowanie sądowoadministracyjne, postępowanie administracyjne oraz m.in. przepisów o broni i amunicji, a także o ustalenie właściwości organu drugiej instancji do wydawania zaświadczeń o samodzielności lokali, przesłanek cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni, a także o ustalenie, czy termin do wydania przez organ kontroli ruchu drogowego decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne określony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia[3] jest terminem instrukcyjnym czy terminem prawa materialnego.

3.3. Pytania prawne składów orzekających NSA na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. w latach 2007–2009

Izba	Ogólnoadninistracyjna	Finansowa	Gospodarcza	Razem
2007	7	14	6	27
2008	5	12	7	24
2009	9	11	4	24

3.3.1. *Wnioski składów orzekających Izby Ogólnoadministracyjnej* dotyczyły w większości wątpliwości interpretacyjnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.), a także ustalenia podmiotu uprawnionego do odszkodowania i złożenia wniosku[4], czy jest nim wyłącznie właściciel nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w dniu 1 stycznia 1999 r., czy także osoba, która po dniu 1 stycznia 1999 r., ale przed wydaniem decyzji, na podstawie art. 73 ust. 3 tej ustawy nabyła taką nieruchomość w drodze umowy w formie aktu notarialnego i została wpisana jako właściciel nieruchomości w księdze wieczystej w trybie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece; dotyczyły też ustawy o plano-

[3] 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.

[4] Art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 1 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną ustawy.

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym w części odnoszącej się do pobierania opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego w razie zbycia tej nieruchomości, gdy jej przeniesienie na rzecz osób bliskich nastąpiło pod tytułem darmym, a także zagadnień proceduralnych, np.: czy brak na rozporządzeniu wojewody pieczęci urzędowej (art. 16c ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych) w sytuacji, gdy zostało ono opatrzone podpisem i pieczęcią do podpisu właściwego wojewody, stanowi podstawę kasacyjną w rozumieniu art. 174 pkt 1 p.p.s.a., polegającą na naruszeniu prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; czy art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. ma zastosowanie do osoby piastującej funkcję ministra w postępowaniu, o jakim mowa w art. 127 § 3 k.p.a.

3.3.2. *Wnioski składów orzekających Izby Finansowej* odnosiły się w większości (6 wniosków) do wątpliwości zawiązanych z rozumieniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[5], m.in. czy członek zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, o którym mowa w art. 116 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2003 r., może skutecznie uwolnić się od odpowiedzialności za zaległość podatkową powstałą w okresie pełnienia przez niego tej funkcji, jeżeli w okresie tym nie było podstaw do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub wszczęcie postępowania układowego, a podstawy te powstały dopiero po wydaniu decyzji określającej tę zaległość podatkową i po zakończeniu pełnienia funkcji członka zarządu; czy w świetle art. 3 pkt 3 ordynacji podatkowej dodatkowe zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług niezapłacone przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością należy uznać za zaległość podatkową w rozumieniu art. 51 i art. 116 § 1 ordynacji podatkowej, za którą odpowiadają członkowie zarządu tej spółki; czy w świetle art. 72 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej powstaje nadpłata w podatku akcyzowym podlegająca zwrotowi w sytuacji, gdy ciężar podatku poniósł nabywca opodatkowanego towaru; czy art. 70 § 1 ordynacji podatkowej ma zastosowanie do należności z tytułu nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług; czy w świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 ordynacji podatkowej. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. dopuszczalne jest w każdym czasie wszczęcie, prowadzenie i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług, które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej); czy odsetki od nieuiszczonych w terminie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych przedawniają się na podstawie art. 70 § ordynacji podatkowej z upływem 5 lat licząc od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek wpłaty zaliczek (art. 44 ust 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[6]), czy też z końcem roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku za rok podatkowy. Wnioski tej Izby dotyczyły także rozumienia przepisów prawa zawartych w innych ustawach, m.in. tego, czy budynki lub ich części położone na terenach zamkniętych przeznaczone na zakwaterowanie zbiorowe żołnierzy (wspólne kwatery stałe w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej[7]) mogą być uznane za budynki

[5] Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.
[6] Dz. U. Nr 90, poz. 416 ze zm.
[7] Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398.

mieszkalne lub ich części w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[8]; czy na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym[9] w zw. z art. 35 § 1 p.p.s.a. doradca podatkowy uprawniony jest do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie; czy dochód fundacji, której cel statutowy nie stanowi prowadzenia działalności gospodarczej, jest w części wykorzystanej na zakup udziałów w spółce prawa handlowego wolny od podatku dochodowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1b i 17 ust. 1e ustawy z dnia 15 lutego 1994 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[10]; czy w stanie prawnym obowiązującym w latach 2001–2003 podatnicy podatku akcyzowego dokonujący sprzedaży papierosów nieoznaczonych ceną detaliczną (art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[11]) korzystali ze zwolnienia podatkowego przewidzianego w § 12a ust. 1 pkt 1 lit. d/ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie podatku akcyzowego[12] oraz w § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego[13] w przypadku nabycia tych papierosów od organów egzekucyjnych; czy w świetle art. 195a § 1 w związku z art. 187 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy[14] prokurator może zlecić urzędowi skarbowemu wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu grożącego przepadku, czy też urząd skarbowy zobowiązany jest wykonać jedynie takie postanowienie prokuratora, którym kumulatywnie zastosowano zabezpieczenie grożącego przepadku oraz innych, wymienionych w tym przepisie, kar i obowiązków.

3.3.3. *Wnioski Izby Gospodarczej odnosiły się do ustawy proceduralnej regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi*, m.in. dotyczyły kognicji sądu administracyjnego (art. 3 p.p.s.a.) do badania skargi na bezczynność organu w przedmiocie przekazania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania wraz z aktami sprawy (art. 479^{59} § 1 k.p.c.). Dotyczyły też tego, czy rozpoznając wniosek organizacji społecznej, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, sąd administracyjny winien brać pod uwagę to, czy sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności, czy także badać istnienie interesu społecznego w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.c.; czy na postanowienie sądu administracyjnego pierwszej instancji wydane na podstawie art. 259 § 2 p.p.s.a. o odrzuceniu sprzeciwu wniesionego od postanowienia referendarza sądowego w przedmiocie odmowy przyznania prawa pomocy przysługuje zażalenie, a ponadto kwestii oraz przepisów Prawa telekomunikacyjnego, czy sprawa o zatwierdzenie projektu zmiany oferty ramowej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo teleko-

[8] Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.
[9] Dz. U. z 2008 r. Nr 73 poz. 443.
[10] Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654.
[11] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.
[12] Dz. U. Nr 119, poz. 1259 ze zm.
[13] Dz. U. Nr 27, poz. 269 ze zm.
[14] Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

munikacyjne[15] jest sprawą o nałożenie obowiązku regulacyjnego, o której mowa w art. 206 ust. 2 tej ustawy.

3.4. Uchwały, wyroki i postanowienia podjęte w składzie powiększonym. NSA rozstrzygnął 44 pytania prawne. Podjął 38 uchwał (w tym jedną uchwałę w pełnym składzie NSA i jedną uchwałę w pełnym składzie Izby), 3 wyroki w trybie art. 187 § 3 p.p.s.a. oraz wydał 4 postanowienia odmawiające podjęcia uchwały. Poniższa tabela przedstawia dane statystyczne o rozstrzygnięciach z podziałem na Izby w 2009 r.

Izba	Uchwały	Wyroki	Postanowienia
Ogólnoadministracyjna	12	1	2
Finansowa	20	2	0
Gospodarcza	6	0	2
Razem w 2009 r.	38	3	4

Porównawczo przedstawiamy dane z lat 2008 i 2007.

Izba	Uchwały	Wyroki	Postanowienia
Ogólnoadministracyjna			
2008	8	0	0
2007	3	1	1
Finansowa			
2008	7	1	1
2007	11	3	5
Gospodarcza			
2008	3	2	2
2007	5	0	1

3.4.1. *W 8 uchwałach podjęto zagadnienia dotyczące interpretacji przepisów p.p.s.a.* Na szczególną uwagę z kilku powodów zasługuje uchwała z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09 podjęta w pełnym składzie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Otóż jest to pierwsza uchwała w historii NSA podjęta w pełnym składzie Sądu, odnosi się do rozumienia przepisów statuujących podstawy skargi kasacyjnej w związku z zarzutami niekonstytucyjności stawianymi instytucji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a rozstrzygnięcie tej kwestii ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia podstaw prawnych sądowej kontroli administracji w Polsce[16]. NSA stwierdził: „Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[17], obowiązek odnie-

[15] Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.
[16] Czterech sędziów złożyło zdania odrębne.
[17] Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

sienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych". W uzasadnieniu uchwały powołano się na postanowienie Konstytucji oraz prawnomiędzynarodowe standardy sądowej kontroli administracji publicznej. Uznano, że przez rozpoznanie sprawy przez NSA w granicach skargi kasacyjnej należy rozumieć rozpoznanie sprawy w ramach wyznaczonych wszystkimi zarzutami przytoczonymi w powołanych podstawach kasacyjnych. Odstąpienie od ustosunkowania się do wszystkich zgłoszonych zarzutów musi być kwalifikowane jako nieznajdujące uzasadnienia prawnego odstępstwo od zasady związania granicami skargi kasacyjnej i powinno zostać ocenione w ten sam sposób jak wyjście poza granice skargi kasacyjnej, ponieważ art. 183 § 1 p.p.s.a. wprowadza zarówno ograniczenie do rozpoznania skargi kasacyjnej w tych granicach, jak i obowiązek jej rozpoznania właśnie w tych granicach. Posługując się wykładnią systemową wskazano, że skarga kasacyjna objęta jest tzw. przymusem adwokackim (175 § 1 i 2 p.p.s.a.), a zatem obowiązkiem zapewnienia rzeczowego i profesjonalnego dialogu między stroną reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika a NSA na gruncie obowiązującego prawa. Przytoczone w podstawach kasacyjnych przez stronę wnoszącą skargę kasacyjną zarzuty powodować będą konieczność dokonania oceny ich zasadności przez NSA z punktu widzenia art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 p.p.s.a. Dodatkowo funkcje i cel, które powinien ów dialog realizować, powodują, że nie może on przyjmować formy sporu o słowa (*contradicto in terminis*), lecz sporu o prawo (*contradicto in iuris*). Wymóg ten wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tak rozumiane podstawy kasacyjne czynią ze skargi kasacyjnej skuteczny środek zaskarżenia w tym sensie, że jej wniesienie umożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu przed NSA. Spełnia ona zatem wymagania wypływające z art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji, zapewnia realną i w pełnym zakresie sprawowaną przez NSA kontrolę działalności administracji publicznej, a uczestnikom postępowania sądowego gwarantuje przewidywalność jego przebiegu.

W uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09 stwierdzono: „W sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP i uwzględnić wyrok Trybunału nie będąc związanym treścią art. 183 § 1 ustawy […] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi […]". Zdaniem Sądu art. 190 ust. 4 zawiera w sobie, w połączeniu z ust. 1 art. 190, normę konstytucyjną (wprawdzie niewysłowioną, ale zakodowaną) odnoszącą się do spraw w toku. Przepis art. 190 ust. 1 w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji zawiera normę prawną nadającą się do bezpośredniego stosowania, bez rozwinięcia ustawowego, z którą nie pozostają w sprzeczności przepisy p.p.s.a., a wręcz ją uzupełniają w zakresie, w jakim powstała luka co do sposobu postępowania sądu kasacyjnego w sytuacji wydania wyroku TK na etapie rozpoznawania skargi kasacyjnej niezawierającej w podstawach jako zaskarżone w sprawie przepisów, co do których Trybunał usunął domniemanie ich konstytucyjności. Norma ta stanowi, że w toku postępowania sądy (w tym sądy administracyjne) związane są powszechną mocą obowiązującą orzeczeń TK, które są elementem kształtującym stan prawny oceniany przez sąd, i określa kolejną, niewymienioną w ustawowych przepisach postępowania podstawę badania sprawy przez sąd drugiej instancji (kasacyjny). Za słusznością powyższego stanowiska

powinno przemawiać również i to, że w niektórych sprawach tworzących „prokonstytucyjną" linię orzeczniczą skarżący z uwagi na bieg terminów praktycznie utracili już możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. czy art. 272 p.p.s.a. W czasie kiedy należało wnieść takie skargi, sprawa oczekiwała na rozpoznanie w NSA, co w świetle ugruntowanego już poglądu wykluczało wznowienie postępowania z uwagi na zawisłość sprawy sądowoadministracyjnej.

W uchwale z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. akt I FPS 1/09 stwierdzono: „w świetle art. 35 § 1 ustawy […] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi […] w zw. z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym[18] doradca podatkowy uprawniony jest do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie". NSA wskazał, że legitymacja do występowania doradcy podatkowego przed sądem administracyjnym wynika z przepisów art. 35 § 1 (*in fine*) p.p.s.a. w zw. z art. 41 ust. 2 ustawy o doradztwie podatkowym. Artykuł 41 ust. 2 ustawy o doradztwie podatkowym przyznaje doradcy podatkowemu uprawnienie do występowania w charakterze pełnomocnika przed sądami administracyjnymi tylko wtedy, kiedy sprawa dotyczy obowiązków podatkowych i mających związek z obowiązkiem podatkowym, a kontroli sądowoadministracyjnej poddana została decyzja administracyjna dotycząca obowiązku podatkowego. Skoro doradca podatkowy może być pełnomocnikiem w sprawie kontroli decyzji administracyjnych, a jest to więcej niż kontrola postanowień, to należy uznać, że uprawnienie takie istnieje również w zakresie postanowień.

W uchwale z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II GPS 5/09 stwierdzono: „1. W świetle art. 183 § 1 oraz art. 134 § 2 w związku z art. 193 ustawy […] – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi […] jest dopuszczalne zastosowanie przez Naczelny Sąd Administracyjny z urzędu art. 189 tej ustawy, polegające na uchyleniu orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego i odrzuceniu skargi, niezależnie od zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej i przy braku przesłanek nieważności postępowania sądowego. 2. Nie jest dopuszczalne uchylenie przez Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 189 w związku z art. 193 i art. 197 § 2 ustawy […] – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi […] postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o odmowie przywrócenia terminu i odrzucenie wniosku o przywrócenie terminu jako niedopuszczalnego lub spóźnionego". Odnośnie do pierwszego zagadnienia podkreślono, że art. 189 p.p.s.a. stanowi wyjątek od zasady związania NSA granicami skargi kasacyjnej i nie jest ograniczony do przesłanek nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji ani zakazem orzekania na niekorzyść skarżącego. Nie jest możliwe rozpoznanie sprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jeżeli skarga jest niedopuszczalna lub postępowanie przed sądem stało się bezprzedmiotowe (odpowiednio art. 58 § 1 i art. 220 § 1 oraz art. 161 § 1 p.p.s.a.). Z tego powodu badanie przesłanek dopuszczalności skargi i przedmiotowości postępowania jest dokonywane przez wojewódzki sąd administracyjny i NSA na podstawie tych samych kryteriów. Uchylenie zaskarżonego orzeczenia i odrzucenie skargi nie będzie też oznaczało naruszenia przez NSA określonego w art. 134 § 2 p.p.s.a. zakazu orzekania na niekorzyść skarżącego, ponieważ nie jest to rozstrzygnięcie co do istoty sprawy wy-

[18] Dz. U. z 2008 r. Nr 73 poz. 443.

wołujące skutek powagi rzeczy osądzonej w rozumieniu art. 171 p.p.s.a. Przy wyjaśnianiu przepisów dotyczących drugiego zagadnienia zwrócono uwagę, że zażalenie ma charakter środka o charakterze apelacyjnym zmierzającym do zmiany lub zastąpienia kwestionowanego orzeczenia nowym postanowieniem. Artykuł 189 p.p.s.a. dotyczy wyłącznie sprawy sądowoadministracyjnej zawisłej na skutek wniesienia skargi lub wniosku wszczynającego postępowanie sądowe. Nie odnosi się on do tzw. spraw wpadkowych, do których nie mają zastosowania art. 58 § 1 i art. 161 § 1 p.p.s.a.; co do zasady wnioski składane w takich sprawach podlegają oddaleniu, a nie odrzuceniu. Jedyny przypadek odrzucenia wniosku o przywrócenie terminu dokonania czynności w postępowaniu sądowym jest przewidziany w art. 88 p.p.s.a., gdy jest on spóźniony lub z mocy ustawy niedopuszczalny.

W uchwale z dnia 3 marca 2009 r., II GPS 3/09 stwierdzono: „Przepis artykułu 161 § 1 pkt 3 ustawy […] – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi […] nie ma zastosowania w przypadku, gdy po wniesieniu wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 powołanej ustawy organ przekazał skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę". Z art. 54 § 2 p.p.s.a. wynika obowiązek dochowania określonego terminu, natomiast uchybienie tej powinności mieści się w „niezastosowaniu się do obowiązków", będącym przesłanką wymierzenia grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. W rezultacie przedmiot zaskarżenia określony w art. 55 § 1 p.p.s.a. obejmuje nie tylko zaniechanie przekazania sądowi skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy, ale także zwłokę organu w dopełnieniu tej czynności. Oznacza to, że nie przestanie on istnieć w przypadku przekazania sądowi skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy z uchybieniem trzydziestodniowego terminu. Nie zachodzi zatem bezprzedmiotowość postępowania w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Istotny jest także aspekt aksjologiczny rozpatrywanego zagadnienia, skarżący straci bowiem uiszczony wpis, jeśli sąd umorzy postępowanie jako bezprzedmiotowe.

W uchwale z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt II FPS 2/09 postanowiono: „Od skargi na decyzję organu podatkowego odmawiającą umorzenia zaległości podatkowej pobiera się wpis stały, o którym mowa w zdaniu drugim art. 231 ustawy […] – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi […]". Zdaniem NSA warunkiem pobrania wpisu stosunkowego jest istnienie związku bezpośredniego pomiędzy decyzją będącą przedmiotem skargi a należnością pieniężną. Wskazano, że w zdaniu pierwszym art. 231 p.p.s.a. chodzi o akty lub czynności kreujące określoną należność pieniężną albo stwierdzające jej istnienie. Takim aktem nie jest decyzja odmawiająca umorzenia zaległości podatkowej, ponieważ przedmiotem postępowania jest spór o istnienie przesłanek warunkujących umorzenie zaległości, o jakich mowa w art. 67a § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej, oraz o to, czy organ podatkowy nie przekroczył granic uznania administracyjnego. Kontrola sądowa nie obejmuje wtedy poprawności określenia ani ustalenia zobowiązania podatkowego. Zatem nie sposób przyjąć, aby między wspomnianą decyzją a należnością pieniężną, o której umorzenie ubiega się strona, zachodził bezpośredni związek. NSA zwrócił m.in. uwagę, że instytucja umorzenia zaległości podatkowej stanowi pomoc dla tych, którzy – najczęściej z przyczyn od siebie niezależnych – nie są w stanie uiścić należnego podatku, toteż cena uzyskania sądowej kontroli decyzji odmawiającej umorzenia zaległości podatkowej nie powinna być wysoka. W konsekwencji NSA stwierdził, że sprawa wszczęta skargą na decyzję odmawiającą umorzenia zaległości podatkowej jest „inną sprawą", od której zgodnie ze zdaniem drugim art. 231 p.p.s.a. pobiera się wpis stały.

W uchwale z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. akt I GPS 1/09 postanowiono: „Na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, wydane na podstawie art. 259 § 2 ustawy […] – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi […], o odrzuceniu sprzeciwu wniesionego od postanowienia referendarza sądowego w przedmiocie odmowy przyznania prawa pomocy przysługuje zażalenie". Jej uzasadnienie NSA powiązał z szeregiem odniesień procesowych, ponieważ w art. 194 § 1 p.p.s.a. zawierającym katalog postanowień wojewódzkiego sądu administracyjnego, od których przysługuje zażalenie, nie ma postanowienia przewidzianego w art. 259 § 2 p.p.s.a. Otóż sprzeciw jest niedewolutywnym środkiem zaskarżenia, a jego wniesienie powoduje rozpoznanie sprawy w trybie art. 16 § 2 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Od uwarunkowań organizacyjnych sądu – a nie od woli strony czy okoliczności faktycznych – zależy, czy wniosek o przyznanie prawa pomocy będzie rozpoznany przez sąd lub przez referendarza. Nie można więc różnicować poziomu ochrony procesowej strony zależnie od trybu rozpoznawania powyższego wniosku. Należy zatem wykorzystać art. 227 § 1 p.p.s.a. stanowiący, że zażalenie przysługuje na zarządzenie przewodniczącego i na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli strona nie wniosła środka odwoławczego co do istoty sprawy. Artykuł 227 § 1 p.p.s.a. jest na tyle pojemny, że obejmuje swą hipotezą postanowienia i zarządzenia podejmowane w ramach materii dotyczącej kosztów sądowych, a więc dotyczy także dopuszczalności zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie odrzucenia sprzeciwu od postanowienia referendarza. Wykładnia wewnątrzsystemowa pozwala na przyjęcie, że omawiany art. 227 § 1 p.p.s.a. odnosi się także do zażaleń na postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu. Rozumienie art. 227 § 1 p.p.s.a. jako dopuszczającego zażalenie na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu uwzględnia nakaz prokonstytucyjnej wykładni ustawy zwykłej. Chodzi tu zarówno o zgodność z zasadą równości wobec prawa zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i z zasadą sprawiedliwości proceduralnej wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z zasadą prawa do dwuinstancyjnego sądowego postępowania z art. 176 Konstytucji.

W uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 6/09 stwierdzono: „Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, od której skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, powinno zostać załatwione przez wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (art. 157 § 3 k.p.a.) wówczas, gdy w rezultacie wstępnego badania zawartości żądania organ administracji publicznej ustali wystąpienie – z uwagi na wydany uprzednio wyrok sądu – przeszkody przedmiotowej czyniącej jego rozpoznanie niedopuszczalnym. W pozostałych przypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest rozpoznać żądanie co do istoty stosując art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a." NSA wyjaśnił, że żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, od której skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, powinno zostać załatwione przez wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (art. 157 § 3 k.p.a.), gdy w rezultacie wstępnego badania zawartości żądania organ administracji publicznej ustali wystąpienie – z uwagi na wydany uprzednio wyrok sądu – przeszkody przedmiotowej czyniącej jego rozpoznanie niedopuszczalnym. W pozostałych przypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest rozpoznać żądanie co do istoty sprawy stosując art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a. W uzasadnieniu tej uchwały zwrócono uwagę, iż prawomocny wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę na decyzję stwarza stan powagi rzeczy osądzonej, co oznacza, że

w późniejszym postępowaniu administracyjnym o stwierdzenie nieważności takiej decyzji jest niedopuszczalne kwestionowanie takiego wyroku. Należy bowiem przyjąć, że co do zasady sąd administracyjny oddalając skargę na decyzję ocenił, iż decyzja ta nie narusza prawa. Jednakże możliwe są szczególne sytuacje, gdy wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę na decyzję ma inne znaczenie prawne, na przykład gdy skarga została oddalona z tego powodu, iż skarżący nie miał przymiotu strony. Zwrócono również uwagę na wnioski wynikające z podobieństwa instytucji stwierdzania nieważności decyzji przyjętej w K.p.a. oraz w ordynacji podatkowej.

3.4.2. *W 17 uchwałach podjęto zagadnienia odnoszące się do przepisów prawa podatkowego*. Interpretacji przepisów Ordynacji podatkowej dokonano w 8 uchwałach.

W uchwale z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt II FPS 7/09, podjętej w pełnym składzie Izby Finansowej stwierdzono: „W stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lipca 2007 r. pojęcie «niewydanie interpretacji» użyte w art. 14o § 1 ustawy […] Ordynacja podatkowa […], nie oznacza braku jej doręczenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, o którym mowa w art. 14d powołanej ustawy”[19]. Należy zaznaczyć, że w uchwale z dnia 4 października 2008 r., sygn. akt I FPS 2/08 uznano, że momentem, w którym dochodzi do przyjęcia tzw. milczącej interpretacji podatkowej, jest brak doręczenia interpretacji w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Wprawdzie uchwała z 2008 r. odnosiła się do stanu prawnego obowiązującego przed 1 lipca 2007 r., lecz zdaniem ówczesnego składu siedmiu sędziów NSA przepisy ordynacji podatkowej. po nowelizacji w 2007 r. również pozwalały na przyjęcie tego poglądu. Uchwałą powyższą dokonano zmiany linii orzeczniczej w kwestii rozumienia pojęcia „wydanie interpretacji”.

W uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt II FPS 5/09 stwierdzono: „Na podstawie przepisów art. 70 § 1 w związku z art. 53 § 3 lit. a/ oraz art. 21 § 4, a także art. 3 pkt 3 lit. a/ ustawy […] Ordynacja podatkowa […], w stanie prawnym obowiązującym w 2004 roku, odsetki od zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych zapłaconych w zaniżonej wysokości oraz odsetki od zaliczek niewniesionych w terminie przedawniają się z upływem 5 lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek zapłaty zaliczek”. Sąd dokonał wykładni art. 70 § 1 ordynacji podatkowej. w zakresie, w jakim dotyczy on biegu przedawnienia od nieuiszczonych w terminie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. Zdaniem Sądu skoro nieuiszczona w terminie zaliczka z końcem roku podatkowego traci swój byt prawny stając się zobowiązaniem podatkowym odrębnym od zobowiązania z tytułu podatku, to okres przedawnienia zobowiązania podatkowego obejmującego odsetki od zaliczek na podatek powinien się liczyć od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin zapłacenia zaliczek. Dla odsetek za zwłokę od niezapłaconych w terminie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się więc z końcem roku, w którym upłynął termin płatności poszczególnych zaliczek, a nie z końcem roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania podatkowego, tj. 30 kwietnia następnego roku. W odniesieniu do końcowego terminu obliczania odsetek od nieuiszczonych w terminie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych opłacanych w zaniżonej wysokości, w sytuacji gdy organ podatkowy wykazał tę zaniżoną wielkość zaliczek za poszczególne miesiące danego roku, obowiązany był on wydać decyzję, w której

[19] Do uchwały tej pięciu sędziów złożyło zdania odrębne.

określił wysokość odsetek za zwłokę, i jednocześnie wziąć pod uwagę, że odsetki od niezapłaconych w terminie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych przedawniają się na podstawie art. 70 § 1 ordynacji podatkowej z upływem 5 lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek wpłaty zaliczek.

W uchwale z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. akt I FPS 9/08 postanowiono: „art. 70 § 1 ustawy […] – Ordynacja podatkowa […] ma zastosowanie do należności z tytułu nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług". Zdaniem NSA regulacje prawne odnoszące się do prawa podatkowego powinny zapewniać podatnikom bezpieczeństwo prawne oraz przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej podatnika w poszczególnych sytuacjach prawnych. Do takich regulacji należy m.in. instytucja przedawnienia, która gwarantuje podatnikom, iż po upływie określonego w ustawie czasu nie będą narażeni na jakiekolwiek działania organów podatkowych zmierzające do określania i egzekwowania od nich odległych w czasie zaległości podatkowych. Przyjęcie wykładni art. 70 § 1 ordynacji podatkowej, zgodnie z którą taka pewność w podatku od towarów i usług poprzez instytucję przedawnienia byłaby stwarzana jedynie dla zobowiązań podatkowych, a nie miałaby miejsca dla zwrotu podatku (różnicy podatku lub kwoty zwrotu podatku naliczonego) z uwagi na niestosowanie do tego zwrotu przedawnienia – naruszyłoby jednoznacznie powyższą zasadę. Z wykładni art. 70 § 1 ordynacji podatkowej dokonywanej w zgodzie z Konstytucją, przy uwzględnieniu zasad wykładni historycznej oraz systemowej wewnętrznej wynika, że art. 70 § 1 ordynacji podatkowej. ma zastosowanie również do rozliczeń, w których obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług przekształcił się w kwotę zwrotu różnicy podatku, kwotę zwrotu podatku naliczonego lub w kwotę różnicy podatku, o której mowa w art. 21 ust. 1 u.p.t.u. Termin przedawnienia takiej kwoty zaczyna biec od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin zwrotu podatku, czyli z pierwszym dniem następnego roku, a kończy się z upływem 5 lat.

W uchwale z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt I FPS 4/09 postanowiono: „Przepis art. 72 § 1 pkt 1 ustawy […] Ordynacja podatkowa […] nie stoi na przeszkodzie zwrotowi nadpłaty w podatku akcyzowym także wtedy, gdy ciężar podatku poniósł nabywca opodatkowanego towaru"[20]. Zdaniem NSA na gruncie obowiązującego stanu prawnego nie jest możliwe różnicowanie rozumienia art. 72 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej zależnie od rodzaju podatku będącego przedmiotem wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Relacja między konsumentem a podatnikiem nie może wpływać na wykładnię przepisu regulującego relację podatnika z organem administracji publicznej. Wynika to z faktu, że stosunek podatkowoprawny zachodzi tylko i wyłącznie między organem administracji publicznej i podatnikiem. Obecne prawo do żądania zwrotu nadpłaty w związku z brakiem należytej implementacji prawa wspólnotowego ma źródło w zasadach odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa wspólnotowego. Zgodnie z Konstytucją tylko pozytywnie istniejące przepisy można by uznać za podstawę ograniczenia uprawnień podatników wynikających z art. 72 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej.

[20] Do uchwały złożono zdanie odrębne.

W uchwale z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt I FPS 2/09 stwierdzono: „Dodatkowe zobowiązanie podatkowe niezapłacone w terminie płatności przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością nie stanowi zaległości podatkowej w rozumieniu art. 116 § 1 w zw. z art. 51 § 1 ustawy […] Ordynacja podatkowa […], za którą odpowiada członek zarządu takiej spółki". Zdaniem NSA dodatkowe zobowiązanie podatkowe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i ETS stanowi sankcję administracyjną w postaci kary pieniężnej za delikt administracyjny. Ponieważ nie jest ani podatkiem, ani opłatą, to – stosownie do treści art. 3 pkt 8 ordynacji podatkowej – stanowi ono „niepodatkową należność budżetową". Kategoria ta obejmuje rozmaite wpłaty mające charakter sankcji finansowych za nieprzestrzeganie prawa publicznego. Dodatkowe zobowiązanie podatkowe jest zobowiązaniem podatkowym (w rozumieniu art. 5 ordynacji podatkowej) do zapłaty niepodatkowej należności budżetowej, które to zobowiązanie powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania (decyzji konstytutywnej). W związku z tym mają do niego zastosowanie także przepisy art. 68 ordynacji podatkowej, regulujące przedawnienie prawa do wydania decyzji. Do zobowiązania, które powstało w wyniku skutecznego doręczenia decyzji ustalającej, mają natomiast zastosowanie przepisy art. 70 ordynacji podatkowej dotyczące przedawnienia zobowiązania podatkowego. Z racji funkcji, jakie pełnią sankcje administracyjne w postaci kar pieniężnych, ciężar ich wykonania (ponoszenia) winien obciążać jedynie te podmioty, na które te sankcje za delikty administracyjne zostały nałożone.

W uchwale z dnia 10 sierpnia 2009 r., sygn. akt II FPS 3/09 stwierdzono: „Członek zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, o którym mowa w art. 116 § 1 ustawy […] Ordynacja podatkowa […], w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2003 r., może również po zakończeniu pełnienia tej funkcji uwolnić się od odpowiedzialności za zaległości podatkowe powstałe w tym czasie, jeżeli wykaże w postępowaniu podatkowym, że w okresie pełnienia przez niego funkcji członka zarządu nie było podstaw do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub postępowania zapobiegającego upadłości (postępowanie układowe)." Zdaniem NSA w każdym wypadku wydania decyzji na podstawie art. 116 § 1 ordynacji podatkowej organ podatkowy zobowiązany jest wskazać istnienie przesłanek odpowiedzialności członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za jej zaległości podatkowe oraz zbadać, czy nie zachodziły przesłanki wyłączające tę odpowiedzialność. W przypadku orzeczenia odpowiedzialności byłych członków zarządu tych spółek badanie przesłanek wyłączających tę odpowiedzialność z uwagi na podstawy ogłoszenia upadłości lub wszczęcia postępowania układowego może dotyczyć wyłącznie okresu, w którym osoby te pełniły obowiązki członka zarządu i dotyczyć zobowiązań podatkowych powstałych w tym okresie (art. 116 § 2 ordynacji podatkowej). W tym postępowaniu, zgodnie z treścią art. 116 § 1 ordynacji podatkowej, członek zarządu może „wykazać" istnienie przesłanek egzoneracyjnych. Zbadanie takich przesłanek powinno nastąpić z uwzględnieniem kwoty zobowiązania podatkowego określonej w decyzji, a nie w deklaracji podatkowej wykazującej inną wysokość zobowiązania podatkowego, niż to wynikało z przepisów prawa, na podstawie których zobowiązanie to powstało.

W uchwale z dnia 9 marca 2009 r., sygn. akt I FPS 4/08 postanowiono: „Przepis art. 116 § 1 ustawy […] Ordynacja podatkowa […] nakłada obowiązek na organ podatkowy do prowadzenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za zaległości podatkowe

spółki z o.o. wobec wszystkich osób mogących ponosić taką odpowiedzialność". NSA za uprawniony uznał pogląd, że art. 116 § 1 ordynacji podatkowej nakłada na organ podatkowy obowiązek prowadzenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki z o.o. wobec wszystkich osób mogących ponosić taką odpowiedzialność. Aczkolwiek pożądane byłoby prowadzenie jednego postępowania przeciwko wszystkim zobowiązanym osobom, do czego podstawy dostarcza art. 166 § 1 ordynacji podatkowej, to w świetle regulacji procesowych nie może być poczytywane za błąd prowadzenie odrębnych postępowań pod warunkiem, iż postępowania te obejmą wskazany wyżej krąg osób (tj. wszystkich zobowiązanych).

W uchwale z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FPS 9/08 postanowiono: „Niedopełnienie obowiązku złożenia odwołania jednocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu do jego wniesienia, o którym mowa w art. 162 § 2 ustawy […] Ordynacja podatkowa […] stanowi brak formalny podania. W przypadku jego wystąpienia organ podatkowy właściwy do rozpoznania odwołania powinien wezwać stronę – na podstawie art. 169 § 1 wspomnianej ustawy – do usunięcia braku w terminie 7 dni z pouczeniem, że niewypełnienie tego warunku spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia[21]". NSA zauważył, że wniesienie wniosku o przywrócenie terminu nie dotyczy głównego postępowania zainicjowanego złożeniem środka odwoławczego. Treść pisma zawierającego środek odwoławczy, w tym odwołanie w rozumieniu przepisów ordynacji podatkowej, nie jest objęta badaniem rozpoznającego wniosek o przywrócenie terminu podmiotu, nie mieści się więc w zakresie przedmiotowym sprawy określanej jako „kwestia uboczna". Skoro dopełnienie czynności, dla której zastrzeżono dany termin, nie determinuje wyniku przeprowadzanej w tym przedmiocie oceny i służy jedynie formalnemu „powiązaniu" postępowań prowadzonych w sprawie ubocznej i głównej, to powinno być traktowane jako brak formalny, uzasadniający konieczność podjęcia stosownych działań naprawczych, zmierzających do jego usunięcia. Brak elementu w postaci „dopełnienia czynności, dla której był określony termin", wykracza poza przedmiot postępowania prowadzonego w sprawie ubocznej i pozbawia go jedynie formalnego związku z postępowaniem głównym. Ustalenie, że chodzi w tym wypadku o rygor o charakterze procesowym, zapewniający zharmonizowanie odmiennych co do przedmiotu postępowań (włączenie postępowania dotyczącego kwestii incydentalnej w ramy procesu głównego), skłania do konkluzji, iż usunięcie wspomnianego braku możliwe jest poprzez zastosowanie art. 169 § 1 ordynacji podatkowej. Zgodnie z tym uregulowaniem, jeżeli podanie nie spełnia wymogów określonych przepisami prawa, organ podatkowy wzywa wnoszącego podanie do usunięcia braków w terminie 7 dni, z pouczeniem, iż niewypełnienie tego warunku spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia. Ten sposób wykładni art. 162 § 2 ordynacji podatkowej rozpatrywanego w związku z art. 168, 169 i 171 § 1 tej ustawy, uwzględniający mocno już ugruntowane ustalenia judykatury i nauki prawa dotyczące stosowania przepisów normujących postępowania sądowe, stwarza niezbędne gwarancje ochrony interesu jednostkowego.

Kilka uchwał odnosiło się do przepisów ustaw o podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych.

[21] Do uchwały dwóch sędziów złożyło wspólnie zdanie odrębne.

W uchwale z dnia 10 sierpnia 2009 r., sygn. akt II FPS 4/09 stwierdzono: „Dochód fundacji, której celem statutowym nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, a przeznaczony i wydatkowany w części na zakup udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, nie był w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2004 r. wolny od podatku dochodowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1b i art. 17 ust. 1e ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[22]". NSA stwierdził, że art. 17 ust. 1a u.p.d.o.p. wprowadza ograniczenie zakresu zwolnienia wskazanego także w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. tylko do dochodu, który podatnik nie tylko przeznaczy na cele statutowe lub inne cele określone w tym przepisie, ale i wydatkuje. Zgodnie z art. 17 ust. 1a u.p.d.o.p. samo tylko przeznaczenie dochodu na cel społecznie użyteczny nie jest wystarczające do zwolnienia, jeżeli dochód nie będzie wydatkowany na ten cel. W art. 17 ust. 1b u.p.d.o.p. wprowadzono warunek pozytywny zwolnienia podatkowego, którym jest nie tylko przeznaczenie, lecz także wydatkowanie dochodu (środków finansowych) na cele społecznie użyteczne. Dla zachowania prawa do zwolnienia nie prowadzi pośrednie tylko wydatkowanie dochodu na cel preferowany przez ustawodawcę. Wydatkowanie dochodu na nabycie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych ustawodawca także uznał za wydatkowanie na cel społecznie użyteczny pod warunkiem, że będą one bezpośrednio służyć realizacji tych celów. Bezpośrednie służenie celom społecznie użytecznym w tym przypadku jest wyjątkiem od reguły, co oznacza, że co do zasady z art. 17 ust 1b u.p.d.o.p. wynika, iż wydatkować osiągnięty i przeznaczony dochód na cel społecznie użyteczny można także pośrednio. Użycie określenia „dochód wydatkowany" w formie dokonanej oznacza, że ustawodawca pojęcie „wydatkowanie" rozumie dość wąsko, a więc tylko jako formę ostatecznego i rzeczywistego wydatkowania. W tym ujęciu lokowanie to jeszcze nie wydatkowanie ostateczne, lecz forma pośrednia wydatkowania. Pojęciami „wydatkowany", „wydatkowanych" ustawodawca posługuje się nie tylko w art. 17 ust. 1b, ale i w art. 17 ust. 1a u.p.d.o.p., co oznacza, że oba należy rozumieć jednakowo oraz że ustawodawca świadomie zdecydował się na powtórzenie tego samego pojęcia – w art. 17 ust. 1a pkt 2 u.p.d.o.p. w rozumieniu przesłanki negatywnej, a w art. 17 ust. 1b u.p.d.o.p. w rozumieniu przesłanki pozytywnej – by zaakcentować go przez powtórzenie w określonym celu. Powiązanie tego celu z formą dokonaną pojęcia „wydatkowany" oznacza, że tylko ostateczne wydatkowanie spełni cel, jakim jest zachowanie prawa do zwolnienia, wszelkie zaś formy pośrednie, w tym lokowanie dochodu w papiery wartościowe i w papiery pieniężne, *a contrario* takiego skutku w postaci utraty tego prawa spowodować nie może, gdyż nie prowadzi do definitywnej zmiany przeznaczenia celu społecznie użytecznego. Systematyka art. 17 ust. 1b i art. 17 ust. 1e u.p.d.o.p. wskazuje, że ustawodawca dopuszczając w art. 17 ust. 1b u.p.d.o.p. także pośredni sposób wydatkowania dochodu na cel społecznie użyteczny z zachowaniem prawa do zwolnienia podatkowego, w art. 17 ust. 1e u.p.d.o.p. ten pośredni sposób ograniczył do przypadków enumeracyjnie wyliczonych w pkt 1–3. Nabycie udziału w spółce z o.o. jest lokowaniem dochodu, a nie jego wydatkowaniem.

W uchwale z dnia 30 marca 2009 r., sygn. akt II FPS 7/08 stwierdzono: „Świadczenie wypłacane pozaetatowym członkom samorządowego kolegium odwoławczego na podsta-

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

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

wie art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych[23] nie korzysta ze zwolnienia, o jakim mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy […] o podatku dochodowym od osób fizycznych […]". NSA zauważył, że normodawca w sposób jednoznaczny nazwał świadczenia otrzymywane przez pozaetatowych członków kolegiów „wynagrodzeniem za udział w posiedzeniach" i pomimo dokonania do chwili obecnej czterech poprawek tej ustawy nie zmienił powyższego zapisu. Wynagrodzenie to zostało przyznane członkom kolegium za udział w posiedzeniach, a więc jako ekwiwalent za wykonaną pracę członka kolegium odwoławczego, a nie jako świadczenie z tytułu pełnionej funkcji. Z tych względów stwierdzić należy, że diety o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17 u.p.d.o.f., które są wolne od podatku dochodowego, nie są tożsame z pojęciem „wynagrodzenie za udział w posiedzeniach" zawartym w art. 15 ust. 4 u.s.k.o. Skoro członek kolegium otrzymuje za udział w posiedzeniach wynagrodzenie, a nie dietę, to bez wpływu na uzyskanie przez niego uprawnień do zastosowania omawianego zwolnienia pozostaje rozstrzygnięcie, czy wykonywane przez niego czynności wiążą się z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich.

Kilka uchwał odnosiło się do przepisów ustawy o podatku od towarów i usług.

W uchwale z dnia 12 stycznia 2009 r., sygn. akt I FPS 3/08 stwierdzono: „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[24], stanowią działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[25] i nie dotyczy ich wyłączenie, o którym mowa w art. 15 ust. 3 tej ustawy." NSA stwierdził, że choć czynności wykonywane przez biegłych sądowych wymienione zostały w art. 13 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, nie stanowiło to wystarczającej przesłanki do wyłączenia tych czynności z opodatkowania podatkiem od towarów i usług w oparciu o przepis art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT. W wyniku bowiem zlecenia sporządzenia opinii przez sąd (inny organ) nie dochodzi do przeniesienia odpowiedzialności na sąd za wyniki działania biegłego sądowego, zobowiązanego do samodzielnego sporządzenia opinii. W takiej sytuacji nie występują niezbędne przesłanki z art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT, wyłączające biegłego z opodatkowania podatkiem od towarów i usług. W relacji pomiędzy biegłym a sądem nie zachodzi stosunek prawny zbliżony do stosunku pomiędzy pracownikiem a pracodawcą ani co do wynagrodzenia, ani co do odpowiedzialności wobec osób trzecich za wynik działania biegłego sądowego.

W uchwale z dnia 23 lutego 2009 r., sygn. akt I FPS 5/08 stwierdzono: „w stanie prawnym obowiązującym od 1 kwietnia 1997 r. do 30 kwietnia 2004 r. zawarte w art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym […] pojęcie «różnica podatku nie zwrócona przez urząd skarbowy (naczelnika urzędu skarbowego) w terminie, o którym mowa w ust. 6 w zdaniu pierwszym» odnosiło się wyłącznie do różnicy, co do której nie prowadzono postępowania wyjaśniającego". NSA wskazał, że jedynie w sytuacji nieprzedłużenia terminu (i niewypłacenia różnicy) kwota zwrotu podlegać będzie oprocentowaniu właściwemu dla nadpłaty podatku, tj. zastosowanie będzie miał art. 21 ust. 7 ustawy o VAT z 1993 r. Ustawodawca wskazuje, iż korzystna dla podat-

[24] Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.
[25] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

nika forma naliczania oprocentowania ma miejsce wyłącznie w przypadku przekroczenia terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym art. 21 ust. 6 ustawy o VAT z 1993 r. Odesłanie to dotyczy wyłącznie terminu ustawowego, gdyż jedynie ten termin został w tym zdaniu wymieniony. Natomiast fakt wszczęcia postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji przedłużenia terminu wyłącza możliwość zastosowania tej formy oprocentowania. Co więcej, wszelkie zdarzenia następujące po tym fakcie (np. postępowanie podatkowe) pozostają w tej materii bez znaczenia. Przepis art. 21 ust. 7 ustawy o VAT z 1993 r. nie uzależnia bowiem stosowania korzystniejszej dla podatnika metody naliczania odsetek od faktu prowadzenia postępowania podatkowego po zakończeniu postępowania wyjaśniającego. NSA odniósł się też do sytuacji, w której organ podatkowy, działając na podstawie art. 21 ust 6 ustawy o VAT z 1993 r. przedłużył termin zwrotu, a następnie w trybie art. 165 § 1 i 2 ordynacji podatkowej wszczął postępowanie podatkowe, które wykazało zasadność zwrotu w kwocie niższej niż zadeklarowana. Wskazano, że z literalnego brzmienia art. 21 ust. 6 i 7 ustawy o VAT z 1993 r. wynika, iż oprocentowanie zwrotu różnicy podatku następuje za okres, kiedy organ prowadził postępowanie wyjaśniające w ramach czynności sprawdzających i zadeklarowany zwrot okazał się zasadny, oraz za okres, kiedy organ pozostawał w zwłoce (przekroczył ustawowy termin i skutecznie go nie przedłużył). Tym samym wydawać by się mogło, iż brak jest podstawy prawnej naliczania odsetek w sytuacji, gdy w wyniku wszczętego postępowania podatkowego, które nastąpiło bezpośrednio po zakończeniu czynności sprawdzających, okazało się, że zwrot podatnikowi przysługiwał. Taka wykładnia wydaje się jednak pozostawać w sprzeczności z Konstytucją, a w szczególności z wyrażoną w jej art. 2 zasadą demokratycznego państwa prawa. Na aprobatę zasługuje więc pogląd, zgodnie z którym pozostające bez stosownego oprocentowania przetrzymywanie kwoty zwrotu podatku do momentu jej przekazania w wysokości określonej w decyzji podatkowej stanowiłoby nieuzasadnione tolerowanie sprzecznego z prawem zaniechania godzącego w konstytucyjną zasadę ochrony własności wyrażonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Z tych względów gdy nastąpiło wszczęcie postępowania podatkowego w celu określenia prawidłowej wielkości zwrotu podatku od towarów i usług, bez jednoczesnego zabezpieczenia tego zwrotu w trybie art. 33 § 2 w zw. z § 1 ordynacji podatkowej, art. 21 ust. 6 ustawy o VAT z 1993 r. przy uwzględnieniu art. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji należy interpretować w taki sposób, że odsetki określone w tym przepisie należne są także podatnikowi od kwoty zwrotu podatku określonej decyzją. Powyższe stanowisko potwierdza też, iż do odsetek naliczanych w związku z trwającym postępowaniem podatkowym, które zostało poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, art. 21 ust. 7 ustawy o VAT z 1993 r. nie będzie miał zastosowania.

W uchwale z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. akt I FPS 7/08 postanowiono: „w świetle art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym […] w związku z § 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 […] podatnik nie ma prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług, gdy wynika on z faktury wystawionej przez podmiot niezarejestrowany dla potrzeb podatku od towarów i usług". NSA wskazał, że podstawowym przepisem określającym prawo do odliczenia podatku jest art. 19 ust. 1 i 2 u.p.t.u. Podatnik ma prawo do obniżenia kwoty

podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 u.p.t.u. do wystawiania faktur obowiązani są podatnicy podatku od towarów i usług, przy tym w art. 32 ust. 5 u.p.t.u. zawarto dla Ministra Finansów delegację do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wystawiania faktur, danych, które powinny zawierać, oraz sposobu i okresu ich przechowywania. W art. 32 ust. 1 u.p.t.u. stwierdzono, że do wystawiania faktur obowiązani są podatnicy VAT, w ramach upoważnienia wynikającego z art. 32 ust. 5 ustawy Minister Finansów w rozporządzeniu 1999 r. zobowiązał podatników zarejestrowanych do wystawiania faktur nazwanych fakturami VAT, a podatników niezarejestrowanych do wystawiania faktur nazwanych rachunkami, których zasady wystawiania określone zostały w art. 87–90 ordynacji podatkowej. Analizowany przepis § 50 ust. 4 pkt 1 lit. a/ rozporządzenia Ministra Finansów z 1999 r. stanowiący, że faktura wystawiona przez podmiot nieistniejący lub nieuprawniony do wystawiania faktur nie daje prawa do obniżenia podatku należnego o wykazany w niej podatek, jest w swej treści jednoznaczny i stanowi niejako dopełnienie treści art. 19 ust. 1 i 2 u.p.t.u. Przepis art. 19 ust. 1 u.p.t.u. należy interpretować w taki sposób, że faktura nieodzwierciedlająca rzeczywiście dokonanej czynności przez jej wystawcę, która rodziłaby u niego 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 pomiędzy nim a wystawcą faktury. NSA wskazał także, że § 50 ust. 4 pkt 1 lit. a/ rozporządzenia Ministra Finansów z 1999 r. nie był przedmiotem oceny TK, ponieważ wyrok z dnia 21 czerwca 2004 sygn. akt SK 22/03 dotyczył prawa do odliczenia podatku naliczonego z faktur określonych w art. 33 u.p.t.u., a nie z faktury wystawionej przez niezarejestrowanego podatnika. Natomiast inne wyroki TK potwierdzały konstytucyjność przepisów wykonawczych dotyczących braku prawa do odliczenia podatku naliczonego dla nabywców posiadających fakturę lub fakturę korygującą nie potwierdzoną kopią u sprzedawcy. Sporny przepis stanowi niejako dopełnienie treści art. 19 ust. 1–2 u.p.t.u. i brak jest podstaw do przyjęcia, iż istnieją wątpliwości, że jest on niezgodny z Konstytucją.

W uchwale z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt I FPS 3/09 postanowiono: „W stanie prawnym obowiązującym w latach 2001–2003 podatnicy podatku akcyzowego dokonujący sprzedaży papierosów nieoznaczonych ceną detaliczną (art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[26]) korzystali ze zwolnienia podatkowego przewidzianego w § 12a ust. 1 pkt 1 lit. d/ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie podatku akcyzowego[27] oraz w § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego[28] w przypadku nabycia tych papierosów od organów egzekucyjnych". NSA wskazał, iż na podstawie przepisu art. 38 ust. 2 pkt 2a ustawy o VAT z 1993 r. Minister Finansów został upoważniony do zwolnienia z obowiązku podatkowego niektórych grup podatników, których obciążenie „mogłoby prowadzić do podwójnego opodatkowania wyrobu podatkiem akcyzowym lub zagrażałoby interesom tych grup podatników lub interesowi

[26] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.
[27] Dz. U. Nr 119, poz. 1259 ze zm.
[28] Dz. U. Nr 27, poz. 269 ze zm.

publicznemu". Korzystając z tego upoważnienia zarówno w rozporządzeniu z 2000, jak i z 2002 r. Minister Finansów zwolnił od obowiązku w podatku akcyzowym „podatników będących sprzedawcami wyrobów akcyzowych" z wyjątkami dotyczącymi szczegółowo wskazanych podmiotów. Wyjątki te nie obejmowały podatników sprzedających papierosy nabyte od organów egzekucyjnych. Skoro zatem w § 12a ust. 1 pkt 1 lit. d/ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2000 r. i w § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. zwalnia się od akcyzy podatników będących sprzedawcami wyrobów akcyzowych, z wyjątkiem podmiotów sprzedających określone w pkt 1–10 wyroby, a wśród tych podmiotów nie wymienia się podmiotów sprzedających papierosy nie oznaczone ceną detaliczną, to podmioty te, mieszcząc się w zbiorze sprzedawców o określonej cesze, objęte są zwolnieniem określonym w tym przepisie. To, że podmioty określone w art. 37 ust. 7 pkt 2 ustawy o VAT z 1993 r. wyróżniają się określoną szczególną cechą, nie oznacza bowiem, że nie są sprzedawcami. Okoliczność, iż ustawodawca po wprowadzeniu zapisu art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT, rozszerzając z dniem 31 października 2001 r. obowiązek podatkowy na sprzedawców, nie usunął jednocześnie sformułowania „... z zastrzeżeniem art. 37 ust. 7" nie może przemawiać za uznaniem, że podmioty sprzedające papierosy nieoznaczone ceną detaliczną nie mieszczą się w gronie sprzedawców, o jakich mowa w przepisach § 12a i § 12 odpowiednich rozporządzeń Ministra Finansów. W sytuacji, gdy podmioty określone w art. 37 ust. 7 ustawy o VAT z 1993 r. są też sprzedawcami, nie można uznać, by zawarte w art. 35 ust. 1 zastrzeżenie odnoszące się do tej grupy podatników miało znaczenie dla określenia kręgu podmiotów zwolnionych od akcyzy, o których mowa w § 12a i § 12 rozporządzeń Ministra Finansów. Określając krąg sprzedawców zwolnionych z akcyzy Minister Finansów w ramach upoważnienia ustawowego miał pełne podstawy do wyraźnego wskazania, że krąg ten nie obejmuje sprzedawców papierosów nabytych od organów egzekucyjnych. Zdaniem NSA przypomniał, że w prawie podatkowym obowiązuje zasada wykładni prawa zgodnie z jego brzmieniem, a pozostałe metody wykładni służą przede wszystkim wzmocnieniu wykładni gramatycznej. Obywatele mają prawo działać w zaufaniu do tego, co zostało zapisane w treści normy prawnej, a nie do tego, co ewentualnie mogło być przez ustawodawcę zamierzone. Określając krąg sprzedawców zwolnionych z akcyzy Minister Finansów w ramach upoważnienia ustawowego miał pełne podstawy do wyraźnego wskazania, że krąg ten nie obejmuje sprzedawców papierosów nabytych od organów egzekucyjnych.

W uchwale z dnia 30 marca 2009 r., sygn. akt II FPS 8/08 postanowiono: „Włączenie podatników, wymienionych w art. 5 ust. 9b pkt 7 lit. c/ ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych[29] 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[30], do danej kategorii podatników, o których mowa w art. 5a ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy o urzędach i izbach skarbowych, nastąpiło z chwilą zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 5 ust. 9b pkt 7 lit. c/, nie wcześniej jednak niż dnia 1 stycznia 2004 r. Zmiana właściwości naczelnika

[29] Dz. U. Nr 106, poz. 489 ze zm.
[30] Dz. U. Nr 137, poz. 1302.

urzędu skarbowego dla tych podatników nastąpiła zatem najwcześniej z dniem 1 stycznia 2005 r." Zdaniem NSA zgodnie art. 5a ust. 4 u.u.i.s. tylko dla podatniów wskazanych w art. 5 ust. 9b pkt 1–6 u.u.i.s., którzy w 2004 r. rozpoczęli działalność, właściwymi były nowopowstałe organy. Odnośnie do kategorii podatników wymienionych w art. 5a ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy o urzędach i izbach skarbowych interpretację, że chodzi w tym przypadku o 15 października 2003 r., wyklucza już sam fakt, że rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 września 2003 r. w sprawie wzoru takiego zawiadomienia o zmianie właściwości naczelnika urzędu skarbowego[31] weszło w życie po tej dacie. Ponadto ustawodawca nie wskazał w sposób wyraźny, że chodzi o 15 października 2003 r., mimo że miał przecież taką możliwość. Datą, o której mowa w art. 5a ust. 3 u.u.i.s., może być więc również 15 października 2004 r. W rezultacie treść tego przepisu nie wpływa na wynik dokonanej wyżej interpretacji art. 5a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 9b u.u.i.s.

Kolejne uchwały odnosiły się do ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W uchwale z dnia 30 marca 2009 r., sygn akt II FPS 5/08 stwierdzono: „W stanie prawnym obowiązującym w 2004 r. nabycie w drodze darowizny udziałów w spółce jawnej nie mieści się w definicji nabycia zakładu lub jego części w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[32]". Zdaniem NSA jednym z warunków niezbędnych do skorzystania z ulgi określonej w art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.s.d. jest prowadzenie nadal przez nabywcę zakładu lub jego części, w stanie niepogorszonym, przez okres co najmniej 5 lat od dnia przyjęcia spadku lub darowizny, co należy rozumieć jako bezpośrednie objęcie zakładu lub jego części przez małżonka lub zstępnych, prowadzenie przez tę osobę zakładu lub jego części przez okres 5 lat w stanie niepogorszonym. Nabycie udziałów w spółce jawnej lub innej spółce prawa handlowego nie gwarantuje nabywcy bezpośredniego wpływu na spełnienie tej ustawowej przesłanki zwolnienia, skoro właścicielem zakładu lub jego części jest inny podmiot.

W uchwale z dnia 27 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FPS 1/09 postanowiono: „Budynki koszarowe lub ich części położone na terenach zamkniętych, przeznaczone na zakwaterowanie zbiorowe żołnierzy (wspólne kwatery stałe w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z 22 czerwca 1995 roku o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej[33]), nie mogą być uznane za budynki mieszkalne lub ich części w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych[34]". Zdaniem NSA budynki koszarowe nie są budynkami mieszkalnymi, ponieważ nie ma w nich lokali mieszkalnych. Przeznaczeniem pomieszczeń mieszkalnych w budynkach koszarowych jest służenie celom obrony narodowej, a nie zapewnianie żołnierzom wykonującym zadania obronne realizację ich podstawowych potrzeb mieszkaniowych, tak jak przeznaczeniem domu letniskowego jest służenie celom rekreacji i wypoczynku, a nie zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych jego właściciela i osób mu bliskich. Koszary, w których znajdują się wspólne kwatery stałe przeznaczone dla żołnierzy pełniących służbę wojskową, należy zakwalifikować

[31] Dz. U. Nr 175, poz. 1698.
[32] Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zm.
[33] Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.
[34] Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.

jako budynki pozostałe. O zaliczeniu budynku do grupy budynków mieszkalnych decyduje nie tylko jego przeznaczenie (izby mieszkalne, pomieszczenia gospodarcze typu kuchnia, stołówka, pomieszczenia sanitarne), położenie budynku na terenie koszar, ale również to, by przynajmniej połowa powierzchni użytkowej danego budynku była wykorzystywana do celów mieszkalnych. Toteż nie można będzie uznać za budynki mieszkalne tych budynków, które pełnią funkcję magazynów broni i amunicji, magazynów odzieży, garaży i obiektów typowo administracyjnych, np. wartowni, aresztu, biura sztabowego. Przepis przewidujący najniższą, preferencyjną, jeśli chodzi o budynki, stawkę opodatkowania podatkiem od nieruchomości dla budynków mieszkalnych lub ich części nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej. Artykuł 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku i opłatach lokalnych przewiduje opodatkowanie „budynków mieszkalnych lub ich części". Uzasadniony jest więc pogląd, że aby część budynku mogła być opodatkowana na podstawie tego przepisu, cały budynek musi być budynkiem mieszkalnym.

3.4.3. *Pozostałe uchwały odnosiły się do różnych zagadnień.*

3.4.3.1. Rozbieżności w ujęciu pojęć „dodatek pielęgnacyjny" i „zasiłek pielęgnacyjny". W uchwale z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09 stwierdzono: „Dodatku pielęgnacyjnego, określonego w art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[35], nie wlicza się do dochodu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych[36]". Rozbieżności w orzecznictwie dotyczyły tego, że ustawa o dodatkach mieszkaniowych określając dochód, od którego zależy prawo do dodatku mieszkaniowego, wyłącza z tego dochodu zasiłki pielęgnacyjne, jednakże nie określa, co należy rozumieć przez zasiłki pielęgnacyjne, a wobec tego powstała wątpliwość, czy chodzi tu tylko o zasiłek pielęgnacyjny, o którym mowa w art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych, czy także o dodatek pielęgnacyjny, o którym mowa w art. 75 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wyjaśniając to zagadnienie prawne należało ponadto uwzględnić, iż TK w wyroku z dnia 21 lipca 2004 r. sygn. akt K 16/03 stwierdził, że przepis art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z przepisami Konstytucji, przy tym w uzasadnianiu tego wyroku Trybunał zajął stanowisko, że dodatek pielęgnacyjny nie należy do zasiłków pielęgnacyjnych, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Wyjaśniając przedstawione zagadnienie przyjęto w uzasadnieniu uchwały stanowisko, że uzasadnienie wyroku Trybunału w zakresie wykładni przepisu art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie ma mocy wiążącej, co pozwala na przyjęcie stanowiska innego niż zaprezentował to TK, albowiem odmienna wykładnia tego przepisu przez NSA nie podważa wyroku Trybunału co do tego, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją. Za stanowiskiem, iż dodatek pielęgnacyjny jest także zasiłkiem pielęgnacyjnym w rozumieniu ustawy o dodatkach mieszkaniowych, przemawia przede wszystkim to, iż zasiłek pielęgnacyjny, o którym mowa w ustawie o świadczeniach rodzinnych, i dodatek pielęgnacyjny, o którym mowa w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, służą temu samemu celowi, przy czym nabycie prawa do dodatku pielęgnacyjnego wyłącza prawo do zasiłku pielęgnacyjnego.

[35] Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm., dalej: ustawa o FUS.

[36] Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.

3.4.3.2. Opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w przypadku przeniesienia własności nieruchomości w drodze darowizny. W uchwale z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPS 3/09 stwierdzono: „Pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[37], nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej". W uzasadnieniu tej uchwały zwrócono uwagę, iż art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przed nowelizacją tego przepisu ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[38] obowiązek poniesienia opłaty planistycznej na skutek wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiązał ze sprzedażą nieruchomości. Po nowelizacji tego przepisu obowiązek ten został związany ze zbyciem nieruchomości, przy czym ustawa nie określała, co oznacza zbycie nieruchomości. Skoro więc pojęcie „zbycie nieruchomości" miało określoną treść na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (uchwała składu pięciu sędziów NSA z dnia 30 października 2000 r. sygn. akt OPK 16/00), to taką treść ustawodawca nadał pojęciu „zbycie nieruchomości" w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w aktualnym brzmieniu tego przepisu.

3.4.3.3. Zlecenie wykonania zabezpieczenia administracyjnemu organowi egzekucyjnemu. W uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt II FPS 6/09 stwierdzono: „1. Przepis art. 195a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy[39] może stanowić podstawę zlecenia wykonania zabezpieczenia administracyjnemu organowi egzekucyjnemu tylko wówczas, jeżeli jednym postanowieniem zabezpieczono grożący przepadek oraz inne wymienione w nim obowiązki. 2. Zabezpieczenie grożącego środka karnego przepadku, według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, administracyjny organ egzekucyjny przeprowadza na podstawie art. 2 § 1 pkt 5 i art. 2 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[40] w związku z art. 27 Kodeksu karnego wykonawczego". Sąd uznał, że kumulacja podstaw czy też powodów zabezpieczenia, przewidziana w hipotezie art. 195a § 1 k.k.w., jest wyłącznie regulacją na wypadek zbiegu kary i środków karnych, które uzasadniają różne tryby postępowania zabezpieczającego, w tym odmienne organy wykonujące zabezpieczenie. Jeżeli więc jednym postanowieniem, o którym mowa w art. 291§ 1 k.p.k. i w art. 195a. § 1 k.k.w., zabezpieczono grożący przepadek oraz nawiązkę na rzecz Skarbu Państwa, do których adekwatne jest administracyjne postępowanie zabezpieczające, a następnie administracyjne postępowanie egzekucyjne – oba prowadzone przez administracyjny organ egzekucyjny, oraz zabezpieczono grożącą grzywnę, obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, świadczenie pieniężne albo nawiązkę (inną aniżeli na rzecz Skarbu Państwa), które zabezpieczane i wykonywane są według przepisów k.p.c., wydający to postanowienie zamiast rozdzielać jego wykonanie na różne organy odmiennych postępowań prawnych może, na podstawie szczególnej regulacji art. 195a § 1 k.k.w., zlecić w całości jego wykona-

[37] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
[38] Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.
[39] Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.
[40] Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

nie jednemu organowi, to jest urzędowi skarbowemu określonemu w art. 187 k.k.w., który jest organem egzekucyjnym w rozumieniu art. 1a pkt 7 u.p.e.a. Natomiast w przypadku zbiegu możliwości prowadzenia różnych postępowań egzekucyjnych, to jest kiedy orzeczono przepadek wykonywany zgodnie z art. 27 k.k.w. według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uprawniony administracyjny organ egzekucyjny prowadzi również, na podstawie art. 195a § 2 k.k.w., egzekucję orzeczonej jednocześnie grzywny i zasądzonych od skazanego kosztów sądowych oraz egzekucję orzeczonego obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, świadczenia pieniężnego albo nawiązki, których egzekucja w innych przypadkach byłaby prowadzona przez organ wskazany w przepisach k.p.c.

3.4.3.4. Uprawnienie funkcjonariusza Służby Więziennej do pomocy finansowej do uzyskania lokalu mieszkalnego oraz równoważnik pieniężny dla funkcjonariusza Straży Granicznej, który jest współwłaścicielem domu jednorodzinnego. W uchwale z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OPS 7/08 stwierdzono: „Nabycie przez funkcjonariusza Służby Więziennej domu mieszkalnego przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej[41], nie wyklucza samo przez się przyznania tej pomocy. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczyły tego, czy pomoc finansowa, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej przysługuje funkcjonariuszowi, który przed złożeniem wniosku o przyznanie takiej pomocy nabył dom mieszkalny. W uchwale wyjaśniono, że nabycie przez funkcjonariusza Służby Więziennej domu mieszkalnego przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, nie wyklucza samo przez się przyznania tej pomocy. Stanowisko to wynika przede wszystkim z tego, że pomoc finansowa stanowi zastępczą formę zaspokojenia prawa funkcjonariusza do otrzymania lokalu w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej. Jeżeli więc funkcjonariusz nie otrzymał takiego lokalu, okoliczność, że nabył dom, w którym nie może zaspokoić potrzeb mieszkaniowych w zakresie przysługującego mu prawa do lokalu, nie może stanowić przeszkody do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej.

W uchwale z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt I OPS 7/09 stwierdzono: „Równoważnik pieniężny, na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej[42], przysługuje funkcjonariuszowi Straży Granicznej, który (jego małżonek) jest współwłaścicielem domu jednorodzinnego, jeżeli zajmowana przez funkcjonariusza część domu (mieszkanie) nie odpowiada co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej według norm zaludnienia określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 2002 r. w sprawie przydziału, opróżniania lokali mieszkalnych i tymczasowych kwater przeznaczonych dla funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych”[43]. W uzasadnieniu tej uchwały, nawiązując do stanowiska prezentowanego we wcześniejszych uchwałach dotyczących uprawnień mieszkaniowych funkcjonariuszy służb mundurowych, przyjęto pogląd, iż „nieposiadanie lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej” należy wiązać

[41] Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.
[42] Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.
[43] Dz. U. Nr 99, poz. 898 ze zm.

z prawem funkcjonariusza do otrzymania lokalu mieszkalnego, ponieważ równoważnik pieniężny za brak lokalu jest zastępczą formą w stosunku do prawa do otrzymania lokalu. Okoliczność, że funkcjonariusz lub jego małżonek jest wprawdzie współwłaścicielem domu jednorodzinnego, jednakże nie zajmuje w tym domu jego części (mieszkania) odpowiadającej przysługującej mu powierzchni według określonych norm zaludnienia, oznacza, że posiada prawo do otrzymania lokalu mieszkalnego, a więc w razie nieotrzymania lokalu przysługuje mu równoważnik pieniężny. NSA odnosząc się do istoty rozstrzygnięcia wskazał, że celem przepisów regulujących uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy jest zamieszkiwanie funkcjonariusza w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, a zatem posiadanie domu jednorodzinnego lub domu mieszkalno-pensjonatowego w rozumieniu tych przepisów oznacza możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza poprzez posiadanie w takim domu mieszkania o odpowiedniej powierzchni mieszkalnej przysługującej funkcjonariuszowi.

3.4.3.5. Cofnięcie pozwolenia na broń osobie skazanej prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu. W uchwale z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt II OPS 4/09 stwierdzono: „Osoba skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu jest osobą, co do której istnieje uzasadniona obawa, że może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, co uzasadnia cofnięcie pozwolenia na broń takiej osobie na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji”[44]. NSA wskazał, że posiadanie broni jest w polskim systemie prawnym ściśle reglamentowane i ograniczone przepisami ustawy o broni i amunicji w interesie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ustawodawstwo w tym zakresie ewoluuje w kierunku zaostrzenia wymogów stawianych osobom posiadającym broń lub ubiegającym się o pozwolenie na jej posiadanie. Artykuł 15 ust. 1 pkt 6 ustawy do dnia 1 stycznia 2004 r. przewidywał odmowę wydania pozwolenia na posiadanie broni 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 z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takiego przestępstwa. Zmiana ustawy w 2004 r.[45] poszła w kierunku rozszerzenia kręgu osób, którym posiadanie broni powinno być ograniczone, także na takie osoby, które naruszając obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, działając przeciwko szczególnie chronionym dobrom, takim jak życie, zdrowie i mienie, nie posługiwały się przemocą lub groźbą bezprawną. Zgodnie z art. 13 ust. 7 pkt 2 lit. b/ broń pneumatyczna nie może być zarejestrowana na rzecz osoby, która nie przedstawi informacji z Krajowego Rejestru Karnego stwierdzającej, że nie była ona skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu. Skoro zatem do zarejestrowania broni pneumatycznej, o nieporównywalnie mniejszej sile rażenia oraz stopniu stwarzanego zagrożenia dla życia lub zdrowia niż broń palna, ustawodawca kategorycznie wymaga, aby osoba ubiegająca się o taką rejestrację nie była skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za

[44] Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 ze zm.

[45] Art. 1 pkt 16 lit. a/ ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz o zmianie ustawy o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 52 poz. 451).

przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu, to tym bardziej wymóg taki odnosi się do osób chcących uzyskać pozwolenie na broń palną.

3.4.3.6. Dopuszczalność zmiany decyzji zezwalającej na urządzanie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych w zakresie określenia miejsca prowadzenia tych gier w oparciu o art. 155 k.p.a. W uchwale z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt II GPS 2/09 stwierdzono: „Na podstawie art. 155 ustawy […] Kodeks postępowania administracyjnego […] dopuszczalna jest zmiana decyzji zawierającej zezwolenie na urządzanie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych w zakresie określenia miejsca prowadzenia tych gier, o którym mowa w art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych”[46]. NSA wskazał, że uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. jest możliwa, gdy zostaną łącznie spełnione wymienione w tym przepisie przesłanki, m.in. wyrażenie przez stronę zgody na uchylenie lub zmianę decyzji. Przy identyfikacji stanu faktycznego jego elementy prawnie obojętne winny być pomijane w ocenie tożsamości sprawy. Jedną z istotnych przesłanek udzielenia zezwolenia jest dysponowanie przez wnioskodawcę konkretnym lokalem do prowadzenia gier spełniającym wymagania określone w ustawie, a nie – dysponowanie konkretnym adresem takiego lokalu. W sprawach dotyczących zmiany zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych postępowanie z reguły wszczynane jest na wniosek strony. Złożenie takiego wniosku należy traktować jako wyrażenie zgody na zmianę decyzji, gdyż żądanie zmiany decyzji jest niewątpliwie równoznaczne z wyraźnym i wyrażonym wprost oświadczeniem złożonym organowi administracji publicznej. Zmiana (uchylenie) decyzji w omawianym trybie jest możliwa, gdy przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Wymagania interesu społecznego lub słusznego interesu strony muszą być ustalone i ocenione w konkretnej sprawie. W ustawie o grach ustawodawca nie wyłączył w sposób wyraźny możliwości stosowania art. 155 k.p.a., a zatem należało uznać, że taka możliwość istnieje.

3.4.3.7. Właściwość sądu administracyjnego do kontroli decyzji o zatwierdzenie projektu zmiany oferty ramowej przez Prezesa UKE. W uchwale z dnia 28 września 2009 r., sygn. akt II GPS 1/09 stwierdzono: „Sprawa o zatwierdzenie projektu zmiany oferty ramowej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[47] nie jest sprawą o nałożenie obowiązku regulacyjnego, o której mowa w art. 206 ust. 2 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw”[48]. Chodzi tu o tzw. postępowanie hybrydowe, gdy od decyzji wydanej w sprawie administracyjnej przysługuje stronie odwołanie do sądu powszechnego. Przed wspomnianą nowelizacją w doktrynie zgodnie przyjmowano, że w art. 25 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego wymienione były przepisy (art. 34, 36–40, 42, 44–47 i 72 ust. 3) stanowiące dla organu regulacyjnego podstawy wobec operatorów o znaczącej pozycji rynkowej nakładania, utrzymywania, zmiany lub zniesienia obowiązków określonych jako regulacyjne. Wśród tych przepisów nie znalazł się art. 43 ust. 1. Daje

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

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

[48] Dwóch sędziów złożyło zdanie odrębne.

on Prezesowi UKE uprawnienia do zatwierdzania projektu oferty ramowej, jeżeli odpowiada on przepisom prawa i potrzebom rynku wskazanym w decyzji nakładającej obowiązek przedłożenia oferty ramowej, albo zmiany przedłożonego projektu i jego zatwierdzenia, a w razie nieprzedłożenia projektu – samodzielnego ustalenia oferty ramowej. W art. 43 ust. 1 chodzi więc o uprawnienia nadzorcze Prezesa UKE służące zapewnieniu wykonania obowiązku regulacyjnego operatora o znaczącej pozycji rynkowej, a nie nałożeniu na niego nowych obowiązków związanych z ustaleniem oferty. Po nowelizacji zamieszczono w art. 22 ust. 2 definicję legalną obowiązku regulacyjnego zbudowaną z odesłaniem do tych samych przepisów jak w poprzednio obowiązującym art. 25 ust. 4 i również z pominięciem art. 43 ust. 1, co ostatecznie usunęło wątpliwości na tle uprawnień nadzorczych Prezesa UKE. W rezultacie od decyzji Prezesa UKE wydanej na podstawie art. 43 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego – dotyczącej również zatwierdzenia projektu zmiany oferty ramowej – nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego w trybie art. 206 ust. 2, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i w następnej kolejności skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, ponieważ nie jest ona wydana w sprawie o nałożenie obowiązku regulacyjnego. Takie rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego nie pozostaje w kolizji z aktami prawa wspólnotowego, ponieważ nie jest im znane pojęcie „obowiązku regulacyjnego". Używa się w nich tylko określenia „obowiązek", który jest nakładany, zmieniany lub uchylany przez upoważniony krajowy organ regulacyjny, a sposób wykonania powinności państw członkowskich w ramach implementacji dyrektyw Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady pozostawiony jest ich swobodzie także w zakresie właściwości sądów rozpoznających środki odwoławcze.

3.4.3.8. Samorządowe kolegium odwoławcze jako organ właściwy do rozpoznania zażalenia od postanowienia starosty w sprawie wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu. W uchwale z dnia 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 2/09 stwierdzono: „organem właściwym do rozpoznania zażalenia od postanowienia starosty w sprawie, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[49], jest samorządowe kolegium odwoławcze". Przedłożenie zaświadczenia jest warunkiem wyodrębnienia lokalu jako odrębnej nieruchomości. Zasadnicza kontrowersja dotyczyła tego, czy starosta wydaje zaświadczenie lub odmawia jego wydania w drodze postanowienia jako organ architektoniczno-budowlany w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, co oznaczałoby, że organem wyższego stopnia jest wojewoda. Stanowisko przyjęte w uchwale jest uzasadnione przede wszystkim tym, że ustawa o własności lokali nie odsyła do Prawa budowlanego w zakresie właściwości organów, a wobec tego ma zastosowanie ogólna reguła, iż organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze. Wskazanie kolegium jako organu właściwego instancyjnie do rozpoznania środków odwoławczych od postanowień odmawiających wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu lub też prowadzenia postępowania nadzwyczajnego wobec ostatecznego postanowienia starosty wydanego na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali wynika z uznania, że samorządowe kolegium odwoławcze jest organem wyższego stopnia w stosunku do starosty w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 17 pkt 1 k.p.a.

[49] Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.

3.4.3.9. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy. W uchwale z dnia 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 1/09 stwierdzono: „rada gminy, na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 tej ustawy". Rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczyły tego, czy rada gminy w przypadku zawierania tego rodzaju umów może zezwolić na odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia przetargu i nie jest związana ograniczeniami, które mają zastosowanie w przypadku zbywania nieruchomości. W uchwale przyjęto stanowisko, że rada gminy na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 tej ustawy. Za takim stanowiskiem przemawia przede wszystkim to, że skoro ustawodawca wprowadził obowiązek przeprowadzania przetargu przy zawieraniu tego rodzaju umów, to możliwość odstępowania od przetargu bez żadnych ograniczeń ustawowych podważałaby sens wprowadzenia tego obowiązku. Ponadto jeżeli przepis dotyczący tego rodzaju umów odsyła do stosowania przepisów dotyczących zbywania nieruchomości, to ma odpowiednie zastosowanie również przepis, który określa, w jakich przypadkach rada gminy może podjąć uchwałę o wyrażeniu zgody na odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia przetargu. Przepis art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami został zmieniony ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[50] w ten sposób, że kwestię przetargu w przypadku zawierania umów długoterminowych uregulowano odrębnie w tym przepisie, bez odsyłania do przepisów regulujących przeprowadzanie przetargu w przypadku zbywania nieruchomości, co oznacza, iż ograniczenia co do możliwości odstąpienia od przetargu w razie zbywania nieruchomości nie będą miały zastosowania przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Brak jest podstaw do przyjęcia, że art. 37 ust. 3 ustawy nie stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów, o których mowa w art. 37 ust. 4 tej ustawy[51].

3.4.3.10. Trzyletni termin dla organu pierwszej instancji do ustalenia opłaty adiacenckiej. W uchwale z dnia 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 4/09 postanowiono: „1. Trzyletni termin, o którym mowa w art. 145 ust. 2 ustawy […] o gospodarce nieruchomościami […] dotyczy rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji o ustaleniu opłaty adiacenckiej"[52]. Artykuł

[50] Dz. U. Nr 2006, poz. 1590.

[51] Stanowisko wyrażone w niniejszej uchwale zostało uwzględnione w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. Nr 206, poz.1590, mocą której ust. 4 w art. 37 nadano brzmienie: „4. Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów". Usunięto wątpliwości wynikające z odesłania, w brzmieniu przed nowelizacją, do ust. 1 art. 37. Nowelizacja weszła w życie z dniem 7 stycznia 2010 r.

[52] Do uchwały złożono zdanie odrębne.

145 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu, po nowelizacji, która weszła w życie z dniem 22 września 2004 r., określa, iż w terminie 3 lat może być wydana decyzja o ustaleniu opłaty przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a nie tak jak przed nowelizacją, iż opłata adiacencka może być ustalona w terminie 3 lat. Taka zmiana, przy uwzględnieniu, że inne rozwiązanie co do przedawnienia zostało przyjęte wobec opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości, wyraźnie wskazuje, iż zamierzeniem ustawodawcy było inne unormowanie zasad przedawnienia opłat adiacenckich z tytułu podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej. Związanie przedmiotowego terminu z decyzją pierwszoinstancyjną wynika z wykładni systemowej oraz z zasady prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych. Przeciwne stanowisko prowadziłoby do możliwości różnego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji w zależności tylko od tego, czy wnoszą odwołania, czy nie korzystają z takiego środka procesowego. Stanowiłoby to naruszenie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji.

Natomiast odnośnie do przedawnienia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, o czym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w wyroku składu siedmiu sędziów z dnia 11 stycznia 2009 r. sygn. akt I OPS 5/09 przyjęto, że w terminie 3 lat od dnia, gdy decyzja o zatwierdzeniu podziału nieruchomości stała się ostateczna, opłata adiacencka powinna być ustalona decyzją ostateczną. Za różnym rozumieniem terminu przedawnienia opłat z tytułu podziału nieruchomości oraz z tytułu stworzenia warunków do korzystania z urządzeń infrastruktury technicznej przemawiają różnice w charakterze tych opłat. O ile bowiem opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek jej podziału ma charakter czysto daninowy, o tyle opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek stworzenia warunków do korzystania z urządzeń infrastruktury technicznej jest formą partycypowania właściciela w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

3.4.3.11. Zakres kompetencji postępowania organu samorządu zawodowego pielęgniarek do stwierdzenia prawa wykonywania zawodu pielęgniarki. W uchwale z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt II OPS 2/08 postanowiono: „W toku postępowania o stwierdzenie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki organy samorządu zawodowego pielęgniarek przy ustalaniu przesłanki posiadania dyplomu ukończenia polskiej szkoły pielęgniarskiej wydanego przez szkołę wyższą posiadającą akredytację, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej[53], nie mogą badać, czy szkoła ta spełniała wymagane standardy kształcenia". Zdaniem NSA warunkiem uzyskania prawa wykonywania zawodu pielęgniarki, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, jest posiadanie dyplomu ukończenia polskiej szkoły pielęgniarskiej, a wobec tego przedmiotem oceny może być tylko, czy posiadany dyplom jest dyplomem ukończenia polskiej szkoły pielęgniarskiej, która miała wymaganą akredytację, a nie to, czy program nauczania w tej szkole spełnia standardy kształcenia, czy też to, jakim programem kształcenia była objęta osoba, która uzyskała dyplom ukończenia takiej szkoły. W art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy użyto określenia „posiada dyplom ukończenia polskiej szkoły pielęgniarskiej", a nie, że ukończyła szkołę pielęgniarską o określonych standardach kształcenia. Skoro warunki uzyskania prawa wy-

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

konywania zawodu pielęgniarki zostały określone w taki sposób, to organ stwierdzający prawo wykonywania zawodu na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy nie ma kompetencji do dokonywania oceny, czy osoba posiadająca wymagany dyplom ukończenia polskiej szkoły pielęgniarskiej ma wystarczające wykształcenie z uwagi na tok studiów, które odbyła. W ustawie nie została uregulowana w sposób szczególny sytuacja osób, które wprawdzie rozpoczęły naukę w szkole wyższej na kierunku pielęgniarstwo przed uzyskaniem przez szkołę akredytacji potwierdzającej spełnianie standardów kształcenia, ale ukończyły tę szkołę po uzyskaniu przez nią akredytacji. Skoro jednak warunkiem uzyskania prawa wykonywania zawodu pielęgniarki jest posiadanie dyplomu ukończenia odpowiedniej szkoły, to nie można tego warunku interpretować rozszerzająco w ten sposób, iż obejmuje on nie tylko posiadanie dyplomu ukończenia odpowiedniej szkoły, ale także to, czy osoba posiadająca taki dyplom objęta była określonym programem kształcenia.

3.4.3.12. Przyznanie pomocy finansowej funkcjonariuszowi Służby Więziennej w sytuacji nabycia przez niego domu mieszkalnego przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej. W uchwale z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OPS 7/08 postanowiono: „Nabycie przez funkcjonariusza Służby Więziennej domu mieszkalnego przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej[54], nie wyklucza samo przez się przyznania tej pomocy". Zdaniem NSA wyjaśnianego zagadnienia prawnego nie można wiązać wyłącznie z datą nabycia przez funkcjonariusza domu (lokalu) mieszkalnego ani też wyłącznie z datą złożenia wniosku o pomoc finansową, albowiem istotne jest przede wszystkim to, czy funkcjonariusz ma zaspokojone prawo do mieszkania w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej. Nabycie domu (lokalu) przed datą zgłoszenia roszczenia o pomoc finansową automatycznie nie wyklucza uprawnień przewidzianych w art. 90 ust. 1 ustawy. Decydujące znaczenie ma sytuacja mieszkaniowa funkcjonariusza składającego wniosek o przyznanie przedmiotowego świadczenia, a zatem pomoc finansowa przysługuje funkcjonariuszowi tylko wtedy, kiedy zgłaszając roszczenie nie miał on zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w miejscowości pełnienia służby lub pobliskiej. Istotne jest, jak należy rozumieć zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza do lokalu z uwzględnieniem przysługującej normy powierzchni mieszkalnej (art. 85 ust. 2 oraz art. 91 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy). Trudno bowiem mówić o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych na przykład w sytuacji nabycia domu w budowie czy w stanie surowym. Poza sporem również jest to, że omawiana pomoc nie przysługuje w razie zajmowania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej. Natomiast może budzić wątpliwości, czy dopuszczalne jest przyznanie funkcjonariuszowi pomocy finansowej, gdy zajmuje on lokal o odpowiedniej powierzchni na podstawie umowy najmu (art. 91 ust. 1 pkt 1 ustawy) albo w sytuacji, gdy jest wprawdzie współwłaścicielem „w odpowiedniej powierzchniowo części" lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu, ale z przyczyn usprawiedliwionych (obiektywnych) nie zajmuje takiego lokalu (domu), nie mieszka w nim i w tym znaczeniu nie posiada lokalu lub domu mieszkalnego, a tym samym nie ma mieszkania w danej miejscowości. Wykładnia celowościowa przepisów rozdziału 6 ustawy pro-

[54] Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.

wadzi jednak do wniosku, że w takich sytuacjach – umowy najmu, współwłasności lokalu lub domu, ale przy usprawiedliwionej niemożności zamieszkania w nim – funkcjonariusz Służby Więziennej nie powinien być pozbawiony prawa do pomocy finansowej, o jakiej mowa w art. 90 ust. 1 ustawy.

3.4.3.13. Przejście zezwolenia na prowadzenie apteki na spółkę komandytową powstałą w wyniku przekształcenia spółki cywilnej, której wspólnicy prowadzili działalność gospodarczą na podstawie udzielonego im zezwolenia. W uchwale z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II GPS 6/08 stwierdzono: „Spółka komandytowa powstała w wyniku przekształcenia spółki cywilnej, której wspólnicy prowadzili działalność gospodarczą na podstawie udzielonego im zezwolenia na prowadzenie apteki, o jakim mowa w art. 99 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[55], pozostaje, w rozumieniu art. 553 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[56], podmiotem tego zezwolenia". NSA wskazał, że celem ustawy wyrażonym w art. 551 § 2 i 3, art. 26 § 5 i art. 553 § 2 k.s.h. było ograniczenie przypadków prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki cywilnej i zwiększenie bezpieczeństwa obrotu poprzez zapewnienie udziału w nim jednostek organizacyjnych wyposażonych w podmiotowość prawną, w tym zdolność sądową i procesową, nawet przy braku osobowości prawnej. W sferze praw i obowiązków o charakterze majątkowym zasada kontynuacji została uregulowana wprost w art. 26 § 5 zdanie drugie k.s.h.: spółce jawnej (odpowiednio komandytowej) przysługują wszystkie prawa i obowiązki stanowiące majątek wspólny wspólników, co oznacza, że w miejsce kilku wspólników jako współuprawnionych wchodzi spółka mająca podmiotowość prawną. Skoro realizacja celu ustawy wymagała ustanowienia zasady kontynuacji w sferze cywilnoprawnej, to należy uznać, że wspomniana zasada powinna mieć zastosowanie także w odniesieniu do uprawnień o charakterze publicznoprawnym. Możliwość kontynuowania dotychczasowej działalności gospodarczej wymaga nie tylko istnienia bazy materialnej, ale również możliwości korzystania z przysługującego uprzednio uprawnienia do prowadzenia reglamentowanej działalności gospodarczej. Nakaz odpowiedniego stosowania art. 553 § 2 k.s.h. należy rozumieć w ten sposób, iż zezwolenia, koncesje lub ulgi przyznane indywidualnie wspólnikom przechodzą z mocy prawa na spółkę komandytową. Ustawa Prawo farmaceutyczne określając w art. 103 i art. 104 podstawy odpowiednio cofnięcia i wygaśnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki, nie przewiduje zmiany formy prawnej, w jakiej prowadzona jest apteka, jako przyczyny cofnięcia lub wygaśnięcia zezwolenia. W sytuacji przekształcenia spółki cywilnej w spółkę handlową, w tym komandytową, nie następuje rezygnacja z prowadzonej działalności, lecz jedynie zmiana formy, w jakiej jest ona prowadzona.

3.5. Działalność uchwałodawcza NSA w 2009 r. wyróżnia się w porównaniu z latami ubiegłymi nie tylko zwiększoną aktywnością wnioskodawców abstrakcyjnych i składów orzekających wnoszących o rozstrzygnięcie zagadnienia budzącego poważne wątpliwości prawne, lecz także liczbą podjętych uchwał i ich znaczeniem dla eliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Świadczy o tym fakt, że jedynie w 4 przypad-

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

kach odmówiono podjęcia uchwały i jedynie 3 wnioski przejęto do rozpoznania i oddalono skargi kasacyjne.

Podobnie jak w latach ubiegłych, najwięcej wydanych uchwał odnosiło się do przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisów prawa podatkowego, w tym Ordynacji podatkowej.

Odnośnie do procedury sądowoadministracyjnej istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnych praw jednostki mają uchwały dotyczące art. 174 p.p.s.a., w tym uchwała podjęta w pełnym składzie Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt I OPS 10/09, mocą której uznano, że rozpoznanie sprawy w granicach skargi kasacyjnej należy rozumieć jako rozpoznanie sprawy w ramach wyznaczonych wszystkimi zarzutami przytoczonymi w powołanych podstawach kasacyjnych, a odstąpienie od ustosunkowania się do wszystkich zgłoszonych zarzutów musi być kwalifikowane jako nieznajdujące uzasadnienia prawnego odstępstwo od zasady związania granicami skargi kasacyjnej i powinno zostać ocenione w ten sam sposób jak wyjście poza granice skargi kasacyjnej. Ważne znaczenie z punktu widzenia ochrony prawa jednostki do wzruszenia wyroku wydanego na podstawie przepisu, który został uznany przez TK za niekonstytucyjny już po wniesieniu skargi kasacyjnej, ma uchwała o sygn. akt I OPS 9/09, w której stwierdzono, że NSA powinien uwzględnić wyrok TK, nawet jeśli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych. Wskazano jednocześnie, że inna wykładnia tego przepisu mogłaby spowodować utracenie możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania z uwagi na bieg terminów.

Odnośnie do przepisów prawa podatkowego należy wskazać na uchwałę o sygn. akt II FPS 9/08. Stwierdzono tam, że brak wniosku o przywrócenie terminu przy złożeniu odwołania od decyzji (art. 162 § 2 ordynacji podatkowej.) stanowi brak formalny, co obliguje organ do wezwania strony do jego uzupełnienia. Tylko takie rozumienie przepisu stwarza niezbędne gwarancje ochrony interesu jednostki. Na zasadę wykładni prawa podatkowego zgodnie z brzmieniem przepisu wskazał NSA w uchwale o sygn. akt I FPS 3/09, w której potwierdził prawo do zwolnienia podatkowego podatników podatku akcyzowego w latach 2001–2003, dokonujących sprzedaży papierosów nieoznaczonych ceną detaliczną, nabytych od organów egzekucyjnych. Jednocześnie NSA wskazał, że nie można wymagać od podatnika, by sens normy prawnej odczytywał w drodze skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych.

Wskazując na wagę rozstrzygnięć składów powiększonych warto zwrócić uwagę na uchwałę o sygn. akt I OPS 8/09, w której stwierdzono, że pojęcie „dodatek pielęgnacyjny" użyte w ustawie o FUS jest tożsame z pojęciem „zasiłek pielęgnacyjny" zawartym w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, zgodnie bowiem z ostatnią ustawą jest to należność, której nie wlicza się do dochodu uprawniającego do dodatku mieszkaniowego. Powyższa uchwała powinna być wskazówką dla ustawodawcy, by przy tworzeniu przepisów prawa, w szczególności odnoszących się do pomocy społecznej, używał tożsamych pojęć dla określania tożsamych świadczeń.

Natomiast w uchwale o sygn. akt II OPS 4/09 NSA stwierdził, że osobie skazanej prawomocnym wyrokiem za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu uzasadnione jest cofnięcie pozwolenia na broń na podstawie przepisów ustawy o broni i amunicji.

Warto jeszcze wspomnieć o rozstrzygnięciu składu powiększonego odnoszącego się do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w kwestii kompetencji rady gminy do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy

najmu, dzierżawy lub użytkowania na czas dłuższy niż 3 lata. NSA wskazał, że ustawodawca wymienił możliwości odstąpienia od przetargu w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a art. 37 ust. 4 ww. ustawy stanowiąc, że wskazane tam organy mogą odstąpić od obowiązku przetargowego zawarcia tych umów, odnosi się do przesłanek określonych w ust. 3.

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. Postępowanie uchwałodawcze wszczęte w trybie art. 187 p.p.s.a. charakteryzuje się tym, że skład orzekający NSA rozpatrujący konkretną sprawę stwierdza, iż w zakresie rozumienia przepisu prawa będącego podstawą orzekania w danej sprawie występują zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości co do znaczenia przepisu, niepozwalające na rozstrzygnięcie sprawy bez uzyskania wykładni składu powiększonego. Z uwagi na fakt, że uchwała jest wiążąca dla składu orzekającego przy rozstrzyganiu sprawy, skład orzekający decydując się na wnioskowanie o jej podjęcie rezygnuje z uprawnienia do dokonania wykładni i wyraża gotowość przyjęcia interpretacji składu powiększonego.

Działalność uchwałodawcza NSA zainicjowana zarówno w trybie konkretnym, jak i abstrakcyjnym, mieści się także w pojęciu nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez NSA nad orzecznictwem sądów administracyjnych. Wynika to z treści art. 3 § 2 p.u.s.a., zgodnie z którym „Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością sądów administracyjnych w zakresie orzekania […], a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne […]". 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.

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. Stosownie do treści art. 166 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 § 1 p.u.s.a. in fine sądy administracyjne rozstrzygają spory kompetencyjne i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwo-

ławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Rozstrzyganie ww. spraw, zgodnie z art. 15 § 1 pkt 4 w związku z art. 4 p.p.s.a. należy do kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przez spór kompetencyjny (także spór o właściwość), o którym mowa w art. 4 p.p.s.a., rozumie się sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy (spór pozytywny) lub tez każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia (spór negatywny)[57].

NSA rozstrzygając spory nie może wyręczać organów administracji publicznej[58].

W 2009 r. NSA miał do rozpoznania 347 wniosków o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość, 20 spraw o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego oraz 13 innych spraw odnoszących się do tej materii. Rozstrzygnięto 290 sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość, 20 o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego oraz 11 innych spraw. W 167 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, w 44 sprawach oddalono wnioski, natomiast w 37 sprawach odrzucono wnioski. W sprawach o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego rozpoznano 20 wniosków na posiedzeniu niejawnym.

4.2. Istota sporu. W zakresie spraw odnoszących się do istoty sporu o właściwość istnieje już dość pokaźny dorobek orzeczniczy. Spór objęty kognicją NSA powstaje dopiero wtedy, kiedy 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. O sporze można mówić dopiero wtedy, kiedy organy zainteresowane w sprawie w drodze wszelkich dostępnych metod wykładni prawa, analizując wszystkie obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa, dojdą do przekonania, że nie są w stanie jednoznacznie określić, który z nich jest właściwy w sprawie. Brak takich ustaleń powoduje, że wniosek o rozstrzygnięcie sporu jest przedwczesny i jako taki podlega oddaleniu. Generalnie zaś przez spór należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia sprawy (spór pozytywny) albo gdy każdy z organów uważa się za niewłaściwy do załatwienia sprawy (spór negatywny), przy tym żaden z organów pozostających w sporze nie podejmuje stosownego rozstrzygnięcia oczekując na zajęcie stanowiska przez ten właściwy[59].

Nie każda sytuacja, w której dochodzi do różnicy poglądów pomiędzy organami administracji publicznej na tle interpretacji poszczególnych przepisów prawa, jest sporem o właściwość lub sporem kompetencyjnym. Spór w omawianym tu znaczeniu pojawia się, gdy organ, do którego wniesiono żądanie, uzna się za niewłaściwy w danej sprawie i przekaże sprawę do właściwego organu na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., ten ostatni zaś (uznając się za niewłaściwy) wystąpi do NSA z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu[60].

[57] Postanowienie z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 166/09.
[58] Postanowienie z dnia 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OW 66/09.
[59] Postanowienie z dnia 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OW 66/09.
[60] Postanowienie z dnia 17 lipca 2009 r., II OW 22/09.

Sporem jest jedynie spór dotyczący sprawy administracyjnej jako całości, a nie poszczególnych czynności procesowych w jej ramach, w tym przeprowadzenia dowodów[61]. Brak jest podstaw do przyjmowania odmiennych kryteriów dla ustalania właściwości do załatwienia całej sprawy, a odmiennych do wydania postanowienia w toku postępowania, w tym także postanowienia o przekazaniu wniosku innemu organowi w trybie art. 65 § 1 k.p.a.[62]

4.3. Niedopuszczalność wniosku. Nakazy i zakazy sankcjonowane odpowiedzialnością z zakresu prawa o wykroczeniach (np. dotyczące ochrony parku krajobrazowego) nie są źródłem spraw o charakterze administracyjnoprawnym. Dlatego spory o właściwość do załatwiania spraw tego rodzaju nie mogą być rozstrzygane przez NSA[63].

Orzeczenia dyscyplinarne wydawane w stosunku do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nie podlegają zaskarżeniu do sądów administracyjnych, żaden bowiem przepis ustawowy tego nie przewiduje. Sprawy dotyczące tych orzeczeń nie są więc sprawami sądowoadministracyjnymi. Wynika z tego, że sąd administracyjny nie ma kompetencji do rozstrzygania sporów o właściwość czy sporów kompetencyjnych dotyczących organu właściwego do wydania takiego orzeczenia dyscyplinarnego[64].

Odnośnie do wątpliwości co do charakteru konkretnej sprawy oraz trybu adekwatnego dla rozstrzygnięcia sporu w takich sprawach w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że pierwszoplanowe znaczenie ma charakter stosunku materialnego, a tryb rozstrzygania sporu musi być podporządkowany odpowiedzi na tamto pytanie. NSA stwierdza niedopuszczalność inicjowania postępowania przewidzianego w artykułach 4 i 15 p.p.s.a. oraz rozstrzygania przez NSA sporu, ilekroć zostanie stwierdzone, że podłożem dla sporu jest sprawa o charakterze cywilnoprawnym. Jeżeli więc rozliczenia między gminami następujące na podstawie art. 101 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej nie są załatwiane w formie decyzji administracyjnej, to tym samym nie można mówić o istnieniu sporu o właściwość w rozumieniu art. 22 § 1 k.p.a. Z tego względu wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość w sprawie tego rodzaju jest niedopuszczalny[65].

Rozstrzygnięcie sporu między organami administracyjnymi zobligowanymi do zawarcia porozumienia oznaczałoby rozstrzygnięcie sporu w sprawie cywilnej[66]. Porozumienie dwóch powiatów w sprawie umieszczenia dziecka w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 86 ustawy o pomocy społecznej) nie ma charakteru aktu administracyjnego, lecz jest umową cywilnoprawną. W konsekwencji spory powiatów pojawiające się w toku realizacji takiego porozumienia nie są sporami, o których mowa w art. 4 p.p.s.a. w związku z art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a.[67]

[61] Postanowienie z dnia 21 stycznia 2009 r., I OW 177/08.
[62] Postanowienie z dnia 17 września 2009 r., II OW 28/09.
[63] Postanowienie z dnia 14 grudnia 2009 r., II OW 57/09.
[64] Postanowienie z dnia 16 listopada 2009 r., II OW 49/09.
[65] Postanowienie z dnia 22 stycznia 2009 r., I OW 18/09.
[66] Postanowienie z dnia 26 marca 2009 r., I OW 34/09.
[67] Postanowienie z dnia 7 sierpnia 2009 r., I OW 98/09; postanowienie z dnia 10 lutego 2009 r., I OW 156/08.

Wniosek o rozstrzygnięcie sporu na bezczynność w postępowaniu z działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu – art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 64 § 3 p.p.s.a.[68]

Jeśli żaden z organów zaangażowanych w spór kompetencyjny (ani wojewoda, ani samorządowe kolegium odwoławcze) nie jest właściwy do rozpatrzenia sprawy administracyjnej, gdyż właściwy jest inny organ, to wniosek nie ma usprawiedliwionych podstaw i podlega oddaleniu[69].

4.4. Opłata. Zakład Ubezpieczeń Społecznych występując z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego działa w zakresie ustawowo określonych zadań i stosownie do art. 114 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, a zatem złożony przez niego wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wolny jest od opłat[70].

4.5. Ustalenie właściwości. Wskazanie właściwości kompetencyjnej organu polega na ustaleniu przepisów prawa materialnego, stanowiącego podstawę uzasadniającą właściwość organu do merytorycznego rozpoznania sprawy zgłoszonej we wniosku[71].

Bardzo często spory o właściwość (kompetencyjne) dotyczą spraw o stwierdzenie nieważności decyzji, które wydano na podstawie ustaw już uchylonych (np. decyzje dotyczące przymusowego, nieodpłatnego przejmowania przez państwo opuszczonych gospodarstw rolnych) przez nieistniejące obecnie organy (naczelników miast i gmin), a obecnie obowiązujące przepisy nie określają organów właściwych do stwierdzania nieważności takich decyzji. W orzecznictwie przyjęto, że są to sprawy z zakresu administracji rządowej, więc nie można domniemywać właściwości organów gminy oraz samorządowych kolegiów odwoławczych w tych sprawach z zakresu administracji rządowej na podstawie art. 17 pkt 1 k.p.a. jako organów wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. Zasada, że samorządowe kolegia odwoławcze są organem wyższego stopnia także w sprawach decyzji z zakresu administracji rządowej, wprowadzona została dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r. W sprawie z zakresu administracji rządowej uznaje się właściwość wojewody także jako organu wyższego stopnia (art. 17 pkt 3 k.p.a. w związku z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie)[72].

W sporze dotyczącym ustalenia organu właściwego do stwierdzenia nieważności orzeczenia prezydium powiatowej rady narodowej wydanego na podstawie dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejęciu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR[73] oraz w trybie dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich po-

[68] Postanowienie z dnia 24 lutego 2009 r., I OW 26/09.

[69] Postanowienie z dnia 11 lutego2009 r., sygn. akt I OW 163/08.

[70] Postanowienie z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. akt I OW 192/08.

[71] Postanowienie z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II OW 68/09.

[72] Postanowienie z dnia 21 maja 2009 r., I OW 28/09.

[73] Dz. U. Nr 59, poz. 318 ze zm. w brzmieniu nadanym dekretem zmieniającym z dnia 28 września 1949 r. (Dz. U. Nr 53, poz. 404).

łożonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego[74] ustalono, że jeżeli decyzję ostateczną wydał w pierwszej instancji organ stopnia podstawowego, organem właściwym w postępowaniu nieważnościowym będzie wojewoda, jeśli natomiast w sprawie orzekał organ stopnia wojewódzkiego, to organem właściwym w tym postępowaniu będzie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że ww. dekrety utraciły moc z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych[75], a ta ustawa została następnie uchylona ustawą z dnia 26 marca 1982 r.[76] A zatem od dnia 4 listopada 1971 r. przestała istnieć podstawa prawna do przejmowania na własność państwa nieruchomości rolnych w trybie ww. dekretów, powołane akty normatywne nie zawierają uregulowań dotyczących właściwości organów prowadzących postępowanie nadzorcze w odniesieniu do orzeczeń wydawanych na podstawie tych dekretów, a w obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisów regulujących nieodpłatne przejmowanie z urzędu nieruchomości pozostających własnością osób fizycznych na rzecz Skarbu Państwa. Przejmowanie nieruchomości rolnych na podstawie dekretów z dnia 5 września 1947 r. i z dnia 27 lipca 1949 r. oparte na przesłance braku faktycznego władania nieruchomościami przez ich właścicieli można było odnaleźć w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[77] (weszła w życie w dniu 1 lipca 1982 r.), w art. 44 ust. 1, gdzie przewidziano przejęcie na własność państwa gruntów rolnych odłogowanych na nieruchomościach opuszczonych przez właścicieli, i w art. 39 ust. 4, zgodnie z którym możliwe było wydanie decyzji o pozbawieniu prawa użytkowania nieruchomości stanowiących własność państwa lub nakazanie zwrotu nieruchomości poprzedniemu właścicielowi, a w przypadku odmowy przejęcia gruntów przez właściciela grunty te mogły być przejęte na własność państwa bez odszkodowania na podstawie art. 39 ust. 6 tej ustawy. Artykuł 45 ust. 1 tej ustawy upoważniał naczelnika gminy do orzekania w sprawach, o których mowa w art. 39 ust. 6 i w art. 44 ust. 1 tej ustawy. W ustawie 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[78] sprawy określone w art. 39 ust. 4, a także w art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zostały przekazane do organów gminy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Przepisy art. 44 i art. 45 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zostały skreślone z dniem 1 stycznia 1992 r. ustawą z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym i ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[79] i w tym dniu przestała istnieć kompetencja organów gminy do wydawania decyzji w tych sprawach, a tym samym wygasło z tym dniem zlecenie organom gminy właściwości w tych sprawach na podstawie art. 3 pkt 14 ustawy kompetencyjnej. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[80] nie zawierała prze-

[74] Dz. U. Nr 46, poz. 339.

[75] Dz. U. Nr 27, poz. 250.

[76] O zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz. U. Nr 11, poz. 81.

[77] Dz. U. Nr 11, poz. 79.

[78] Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm., dalej: ustawa kompetencyjna.

[79] Dz. U. Nr 114, poz. 494.

[80] Dz. U. Nr 16, poz. 78.

pisów umożliwiających przymusowe, nieodpłatne przejmowanie gruntów rolnych na własność państwa z powodu ich opuszczenia czy degradacji. W ustawach z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa[81] oraz z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa[82] nie uregulowano kwestii właściwości organów w sprawach weryfikacji decyzji ostatecznych wydanych przed 1 stycznia 1992 r. o przejęciu gruntów rolnych na własność państwa. Z powyższego wynika, że nie można przyjąć domniemania kompetencji gminy wynikającego z art. 1 ustawy kompetencyjnej, a co za tym idzie, nie można jako organu wyższego stopnia wskazać samorządowego kolegium odwoławczego. Na podstawie ww. dekretów i ustaw nieruchomości rolne przejmowane były na rzecz państwa, stawały się jego własnością i nie wchodziły do gminnego zasobu nieruchomości. A zatem organami właściwymi w postępowaniach weryfikacyjnych w tych sprawach są organy administracji rządowej[83].

Organem wyższego stopnia właściwym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu z mocy prawa na własność państwa nieruchomości rolnej będącej własnością osoby, która w związku z opuszczeniem państwa polskiego utraciła obywatelstwo polskie, wydanej na podstawie art. 38 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach[84], jest wojewoda. Do wydania decyzji stwierdzającej, że gospodarstwo rolne stanowiło własność Skarbu Państwa, właściwy był organ prezydium powiatowej rady narodowej do spraw rolnictwa (art. 38 ust. 6 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach), a następnie naczelnik gminy jako terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego (na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych). Kompetencja do stwierdzania nieważności tych decyzji przysługuje obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych[85].

Jeżeli sprawy z zakresu administracji rządowej zostały wyraźnie przekazane przez prawo do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, to organem wyższego stopnia są co do zasady samorządowe kolegia odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a., art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz art. 8 ust. 1 i 2, art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 5 ust. 1 i art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[86]). Natomiast jeżeli odrębne ustawy nie wskazują organu administracji rządowej wyższego stopnia właściwego w określonej sprawie z zakresu administracji rządowej, to organem właściwym w takiej

[81] Dz. U. Nr 106, poz. 668.

[82] Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

[83] NSA podzielił zatem poglądy w tej kwestii wyrażone w orzeczeniach z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt I OW 70/08, z dnia 22 grudnia 2008 r., sygn. akt I OW 95/08 i I OW 152/08 oraz z dnia 21 maja 2009 r., I OW 28/09, a także w postanowieniach z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 169/09, 22 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 163/09, 22 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 16109, 22 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 159/09, 22 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 156/09, 22 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 113/09. Podobnie orzeczono w postanowieniach z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt I OW 28/09 i z 21 maja 2009 r., sygn. akt I OW 30/09.

[84] Postanowienie z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. akt I OW 56/09.

[85] Postanowienie z dnia 11 lutego2009 r., sygn. akt I OW 163/08.

[86] Postanowienie z dnia 21 maja 2009 r., I OW 28/09.

sprawie jest wojewoda, także jako organ wyższego stopnia (art. 17 pkt 3 k.p.a. w związku z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie)[87].

Skoro ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[88] wskazuje na starostę jako organ właściwy w pierwszej instancji do wydania decyzji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, a nie wskazuje na wojewodę jako organ odwoławczy w tych sprawach, to zgodnie z art. 17 pkt 1, art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych właśnie samorządowe kolegium odwoławcze należy uznać za właściwe do rozpoznania odwołania od decyzji starosty[89].

Organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu województwa jest samorządowe kolegium odwoławcze mające siedzibę w mieście będącym siedzibą władz samorządu województwa (art. 2a ust.2 ustawy o SKO) bez względu na to, jak zostały określone obszary właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego[90].

Organem właściwym w sprawach objętych Prawem budowlanym jest organ administracji architektoniczno-budowlanej (starosta i wojewoda), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 82 Prawa budowlanego). Dodatkowo do wyłącznej kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej zastrzeżone zostały sprawy wydawania pozwoleń na budowę (rozbiórkę) i przyjmowania określonych w ustawie zgłoszeń (robót budowlanych, zmian sposobu użytkowania). Natomiast właściwość rzeczową i instancyjną organów nadzoru budowlanego określa enumeratywnie art. 83 Prawa budowlanego; kompetencje organów nadzoru budowlanego nie mogą być dorozumiane na podstawie ich charakteru[91].

Kompetentny i zobowiązany do rozpoznania wniosku i wydania merytorycznego orzeczenia w sprawie dotyczącej zalewania wodami opadowymi nieruchomości z terenu działek jest burmistrz, co wynika z art. 29 ww. ust. 3. ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[92]. Właściciel gruntu jest zawsze zobowiązany do usunięcia zmian w odpływie wody (art. 29 ust. 2 Prawa wodnego)[93].

Organem właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego jest starosta i on też, w myśl przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jest organem właściwym do wszczęcia egzekucji obowiązku wynikającego z mocy przepisu art. 64a ust. 1 Prawa wodnego[94].

Podstawą do ustalenia właściwości miejscowej organu powołanego do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy umieszczenia w domu pomocy społecznej osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej jest miejsce zamieszkania jej opiekuna prawnego. Reguły tej nie może zmienić opiekun prawny zamierzający zrzec się opieki (art. 101 ust. 1 i art. 59 ust. 1 usta-

[87] Postanowienia z dnia: 22 lipca 2009 r., I OW 56/09, 21 maja 2009 r., I OW 28/09.
[88] Dz. U. Nr 175, poz. 1459.
[89] Postanowienia z dnia: 21 maja 2009 r., I OW 36/09, 2 grudnia 2009 r., I OW 114/09.
[90] Postanowienie z dnia 6 lutego 2009 r., sygn. akt I OW 155/08.
[91] Postanowienie z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt II OW 92/08.
[92] Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019.
[93] Postanowienie z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II OW 68/09.
[94] Postanowienie z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. akt II OW 59/09.

wy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w związku z art. 27 Kodeksu cywilnego oraz w związku z art. 168 § 3, art. 169 § 1 oraz art. 175 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego[95]. Organ właściwy miejscowo do rozpoznania wniosku osoby bezdomnej (w rozumieniu art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej) o udzielenie pomocy w formie pokrycia kosztów pobytu w domu samotnej matki jest organ według ostatniego miejsca zameldowania osoby ubiegającej się o świadczenie (art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej)[96]. Właściwość miejscową wójta gminy zobowiązanego do rozpoznania sprawy dotyczącej świadczenia z pomocy społecznej ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o takie świadczenie (art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej). Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której przebywa ona z zamiarem stałego pobytu (art. 25 k.c.). W związku z tym organem właściwym do rozpoznania wniosku strony o przyznanie zasiłku okresowego i zasiłku celowego jest prezydent miasta, burmistrz, wójt gminy (miejski ośrodek pomocy społecznej), w której zamieszkuje wnioskująca strona[97].

Rozstrzygając spór kompetencyjny (spór negatywny) w przedmiocie wskazania organu właściwego w sprawie skierowania do domu pomocy społecznej uznano, ze przepisem określającym właściwość miejscową gmin w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[98], zgodnie z którym właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. Decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy właściwy dla tej osoby w dniu jej kierowania do powyższej placówki (art. 59 ust. 1 omawianej ustawy). Oznacza to, że w sprawie skierowania do domu pomocy społecznej właściwy do jej rozstrzygnięcia będzie zawsze organ gminy miejsca zamieszkania osoby zainteresowanej w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej. Ponieważ ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia „miejsce zamieszkania", należy odnieść się do przepisów ogólnych kodeksu cywilnego. W odniesieniu do osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie i reprezentowanej przez opiekuna prawnego ma zastosowanie art. 27 k.c., który stanowi, że miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna. Artykuł 21 § 1 pkt 3 k.p.a. nie zawiera ograniczenia, iż ma on zastosowanie jedynie w przypadku osób bezdomnych. Przepis ten dotyczy wszystkich sytuacji, gdy (w braku przepisów szczególnych) strony nie mają miejsca zamieszkania w kraju, ale znane jest ich ostatnie miejsce zamieszkania (pobytu) w Polsce[99].

Użyte w art. 33 ust. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym pojęcie „siedziba przedsiębiorcy" w przypadku przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną należy rozumieć jako miejsce zamieszkania osoby fizycznej, a starosta powiatu jest organem właściwym do wydania zaświadczenia na wykonywanie przewozów krajowych na potrzeby własne[100]. Organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji starosty sprzeciwia-

[95] Postanowienie z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt I OW 105/09.

[96] Postanowienie z dnia 13 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 117/09.

[97] Postanowienia z dnia: 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OW 165/08, 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OW 164/08.

[98] Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362.

[99] Postanowienie z dnia 21 grudnia 2009 r., sygn. akt I OW 75/09.

[100] Sygn. akt II GW 3/09.

jącej się przyjęciu zgłoszenia dotyczącego projektu prac geologicznych na wykonywanie otworów wiertniczych dla zabudowy wymienników gruntowych dla pompy ciepła jest samorządowe kolegium odwoławcze[101].

Artykuł 103 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze stanowi, że starostowie działają jako organy pierwszej instancji w sprawach należących do właściwości administracji geologicznej, jeżeli nie zostały one zastrzeżone dla marszałków województw lub ministra właściwego do spraw środowiska. W myśl art. 103 ust. 3 pkt 1 lit. b/ ustawy do właściwości marszałków województw jako organów pierwszej instancji należą sprawy ujęć wód podziemnych, w tym ujęć źródeł naturalnych i odwodnień budowlanych, jeżeli zasoby udokumentowane lub jeżeli przewidywana wydajność przekracza 50 m^3/h. W świetle tego przepisu właściwość organu w tej materii można zatem określić na podstawie prognozowanej, tj. przypuszczalnej wydajności źródła (studni). Istota problemu w rozpoznawanej sprawie sprowadzała się zatem do ustalenia, czy przewidywana wydajność projektowanej studni przekracza pułap określony w art. 103 ust. 3 pkt 1 lit. b/ ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Ustalenie tej wielkości przesądziło, że NSA wskazał marszałka województwa jako organ właściwy do zatwierdzenia projektu prac geologicznych[102].

W sprawie o rozstrzygnięcie sporu o właściwość w przedmiocie zwrotu kwoty za materiał zalesieniowy NSA uznał, iż sformułowanie art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[103] pozwala przyjąć, że obejmuje ono wszelkie sprawy administracyjne związane z ekwiwalentem za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej (także zatem w kwestii jego zwrotu). Jeśli zatem wprost wymieniono tylko ekwiwalent za wyłączenie gruntów rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, to nie może się to sprzeciwiać wnioskowi, iż także w odniesieniu do orzekania o zwrocie wsparcia związanego z zalesieniem gruntów rolnych jako organ właściwy trzeba traktować starostę[104].

W sporze między wójtem gminy a naczelnikiem urzędu skarbowego w sprawie wydania decyzji o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa NSA stwierdził, że organem właściwym jest właściwy miejscowo naczelnik urzędu skarbowego, a sporny samochód został usunięty wskutek dyspozycji policji z przyczyn wskazanych w art. 130 a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[105] bez zgłoszenia w tym zakresie żądania ze strony organu gminy[106].

W sporze o wskazanie organu właściwego do wydawania zaświadczenia o pomocy *de minimis* dla przedsiębiorcy prowadzącego zakład pracy chronionej uznano, że przepisy dotyczące pomocy publicznej przewidują obowiązek wydania zaświadczenia o udzieleniu pomocy de minimis niezależnie od sposobu, w jakim udzielenie pomocy następuje. W przypadku obowiązku wydania zaświadczenia o pomocy uzyskanej w formie ulgi podatkowej

[101] Sygn. akt II GW 09/08.
[102] Sygn. akt II GW 4/09.
[103] Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.
[104] Sygn. akt sygn. akt II GW 11/08.
[105] Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.
[106] Postanowienie z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II FW 4/08.

udzielonej na podstawie aktu normatywnego (zwolnienie z podatku od nieruchomości) organem właściwym do wydania zaświadczenia jest organ podatkowy. Natomiast w zakresie podatków i opłat wymienionych w art. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych organem tym, na podstawie art. 1c tej ustawy, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)[107].

W odniesieniu do sporu kompetencyjnego pomiędzy marszałkiem województwa a wojewodą w przedmiocie egzekucji administracyjnej obowiązku usunięcia odpadów uznano, że żaden z dwóch organów administracji publicznej pozostających w sporze kompetencyjnym nie jest właściwy do prowadzenia wskazywanego we wniosku postępowania egzekucyjnego. Skoro brak jest podstaw do wydania decyzji w trybie art. 34 ustawy o odpadach, tj. nakazania posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsc niebezpiecznych do ich składowania lub magazynowania, wskazując sposób wykonania tej decyzji, po cofnięciu zezwolenia i pozostawieniu odpadów niebezpiecznych obowiązek usunięcia pozostawionych odpadów wynika już z mocy samego prawa i podlega wykonaniu na skutek egzekucji administracyjnej na podstawie art. 3 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[108]. Wojewoda nie jest właściwy w tej sprawie, skoro ten organ administracji rządowej utracił kompetencje do wydawania decyzji w zakresie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w przedmiocie unieszkodliwiania odpadów z dniem 1 stycznia 2008 r. na podstawie art. 20 i 48 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej[109]. Również marszałek województwa nie jest właściwy w tej sprawie, gdyż nie można uznać w okolicznościach zaistniałego sporu, że w tym postępowaniu ma zastosowanie art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[110], który obliguje ten organ do podejmowania właściwych działań[111].

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, wskazuje na brak jasności i określoności przepisów prawa regulujących kompetencje organu. Jednakże część sporów kompetencyjnych ma miejsce w sytuacji, gdy przepisy prawa co do kompetencji lub właściwości organu nie budzą wątpliwości. W tej sytuacji występowanie z wnioskiem o rozpatrzenie sporu wydłuża postępowanie.

Dodać należy, że NSA wskazał organ właściwy do rozpoznania w 57,6% spraw załatwionych. W pozostałych sprawach wnioski zostały oddalone, umorzone lub odrzucone. Świadczy to o wadliwym uzasadnieniu wniosku o rozstrzygnięcie sporu lub o istnieniu 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.

[107] Postanowienie z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FW 13/08.
[108] Dz. U. Nr 229 z 2005r. poz. 1954 ze zm.
[109] Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.
[110] Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
[111] Postanowienie z dnia 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OW 66/09.

5. Przewlekłość postępowania

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[112] 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 jest to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż jest to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

Skarga na przewlekłość postępowania jest środkiem prawnym wymuszającym rozpoznanie sprawy przez sąd, a więc spełni swoją rolę jedynie wtedy, kiedy zostanie wniesiona w toku postępowania[113].

Skarga na przewlekłość postępowania stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą niezasadnie przedłużającemu się postępowaniu sądowemu, a zatem jest środkiem prawnym egzekwującym rozpoznanie sprawy przez sąd. Jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu. Skarga na przewlekłość postępowania ma zapewnić szybką reakcję na trwającą zwłokę w czynnościach sądu, a więc spełni swoją rolę jedynie wtedy, kiedy zostanie wniesiona w toku postępowania. Należy więc przyjąć, że dopuszczalne jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania przed sądem administracyjnym jedynie do prawomocnego zakończenia postępowania sądowego. *A contrario* skarga wniesiona po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowego jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu[114].

Skarga na przewlekłość postępowania jest środkiem prawnym wymuszającym rozpoznanie sprawy przez sąd, a więc spełni swoją rolę jedynie wtedy, gdy zostanie wniesiona w toku postępowania i zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Dopuszczalne jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania przed sądem administracyjnym do prawomocnego zakończenia postępowania sądowego, natomiast po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowego jest niedopuszczalne i podlega odrzuceniu[115].

Rozpoznając skargę na przewlekłość postępowania w sprawie NSA nie bada prawidłowości zapadłych w toku postępowania rozstrzygnięć, a jedynie ocenia terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty[116].

Wpływ na stwierdzenie, czy w sprawie zaszła przewlekłość postępowania, ma nie tylko terminowość, ale i prawidłowość czynności podejmowanych przez sąd pierwszej instancji.

[112] Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.
[113] Postanowienie z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPP 28/09.
[114] Postanowienie z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPP 64/09.
[115] Postanowienie z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPP 25/09.
[116] Postanowienie z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPP 61/09.

Samo skorzystanie przez stronę z trybu zażaleniowego w ramach postępowania wpadkowego, jak i uchylenie w jego wyniku postanowienia sądu pierwszej instancji nie skutkują uznaniem, iż zostało naruszone prawo strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, zwłaszcza gdy uwzględnienie zażalenia wiązało się z odmienną wykładnią przepisów czy z odmienną oceną okoliczności faktycznych dokonaną przez sąd wyższej instancji. Jednakże jeśli uchylenie postanowienia wiązało się z zajściem przesłanki nieważności postępowania, która to przesłanka wynikła w całości z winy sądu pierwszej instancji i w związku z tym spowodowała przedłużenie postępowania, co nie miałoby miejsca, gdyby ów sąd w sposób prawidłowy zastosował się do norm regulujących postępowanie w sprawie, uznać należy, iż postępowanie w sprawie trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy[117].

Skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość postępowania, może być uwzględniona, jeżeli są podstawy do przyjęcia, że na skutek działania lub bezczynności sądu naruszone zostało prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 1 ust. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony). Konieczne jest więc ustalenie, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym (przewlekłość postępowania) oraz że zwłoka w postępowaniu sądowym jest nieuzasadniona. Stosownie do przepisu art. 2 ustawy, o nieuzasadnionej zwłoce można mówić, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż jest to konieczne, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości czynności sądowych, ale także zachowań stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania. Ocena ta nie może być oderwana od obowiązku sądu rozpoznania wszystkich spraw wniesionych do sądu bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach[118].

W minionym roku wpłynęło 100 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez wojewódzkie sądy administracyjne i 11 skarg na NSA, z których 2 zostały oddalone, a 9 załatwiono w inny sposób. W odniesieniu do sądów pierwszej instancji załatwiono 98 skarg, w tym 6 skarg zostało uwzględnionych i przyznano ogółem 11 000 zł od Skarbu Państwa, a wśród nich 2 skargi w WSA w Białymstoku – 2000 zł, WSA w Krakowie – 3000 zł, 2 skargi w WSA w Warszawie – 5000 zł i w WSA we Wrocławiu 1000 zł.

[117] Postanowienie z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I FPP 2/09.

[118] Postanowienia z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt: II OPP 26/09 i II OPP 27/09.

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. Skargi kasacyjne

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2009 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
4 491	4 317	8 808	4 000	45,4	4 808

Z analizy danych statystycznych wynika, że nastąpił niewielki spadek wpływu skarg w porównaniu z latami ubiegłymi oraz zwiększenie liczby załatwionych skarg kasacyjnych, co ilustruje poniższa tabela.

Rok	Wpływ	W tym o wznowienie postępowania	Załatwienie
2006	3 323	30	2 737
2007	3 935	39	3 054
2008	4 382	14	3 578
2009	4 317	18	4 023

Średnie obciążenie sędziego wpływem skarg kasacyjnych wyniosło 222,78 sprawy, a średnie załatwienie – 209,51 sprawy. Dodać należy, że w każdym składzie, który w 2009 r.

rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany. Bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie 331 rozpraw.

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

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2009 r. zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione: osoby prawne – 1497, osoby fizyczne – 1 649, organy – 875, prokuratora – 3, organizacje społeczne – 1. Nie wpłynęła żadna skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 1654 sprawach, co stanowi 53% spraw załatwionych na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 341 sprawach (10,9%). Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji wystąpili w 682 sprawach (21,9%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 526 sprawach (16,9%). Prokurator jako pełnomocnik strony uczestniczył w 13 sprawach (0,4%), natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich nie uczestniczył w żadnej sprawie jako pełnomocnik strony.

1.2. Zażalenia

Wpływ i załatwienie zażaleń w 2009 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
82	1 092	1 174	1 070	91%	104

Załatwionych zastało 1070 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 40% dotyczyło prawa pomocy, 7% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 9% uchybienia terminu, 0,9% (10 spraw) wyłączenia sędziego, a 40% zażaleń dotyczyło innych zagadnień. Do załatwienia w roku następnym pozostały 104 zażalenia, co stanowi średni miesięczny wpływ spraw do Izby.

1.3. Pozostałe sprawy

Do Izby wpłynęło 6 sporów kompetencyjnych, w 7 wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy. Nie wpłynął żaden wniosek o wyznaczenie sądu właściwego do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego.

Załatwiono 9 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W jednym przypadku uwzględniono skargę i orzeczono o odszkodowaniu, 5 skarg oddalono, natomiast pozostałe skargi załatwiono w inny sposób.

Wpłynęło 15 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 20 uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne i wydano dwa wyroki w powiększonym składzie.

Składy orzekające Izby wystąpiły w czterech sprawach z pytaniem do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz w jednej sprawie z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Finansowej

2.1. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Finansowej[1]

Z analizy orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wynika systematyczny wzrost poziomu wydawanych orzeczeń. Przekłada się to na zmniejszenie się liczby orzeczeń uchylanych w trybie kontroli kasacyjnej. Drugie półrocze 2009 r. charakteryzowało się większą dynamiką w załatwianiu spraw (rozpoznano 2304 skargi kasacyjne, w tym 1579 na rozprawie i 725 na posiedzeniu niejawnym, czyli o prawie 600 spraw więcej niż w pierwszym półroczu tego roku). Zmniejszył się więc procentowy stosunek spraw uchylanych do orzekanych: w pierwszym półroczu 2009 r. – 20,7%, w drugim półroczu 2008 r. – 26,6%.

W drugim półroczu 2009 r. rozpoznano o 100 zażaleń więcej niż w pierwszym półroczu. Uchylone postanowienia sądu pierwszej instancji stanowiły 14,6% spraw rozpoznanych w drugim półroczu i jest to w zasadzie stały współczynnik uchyleń w sprawach zażaleniowych.

2.2. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Finansowej

Analizując orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby można wskazać orzeczenia ważne dla kształtowania poglądów w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego ukierunkowanych na ochronę praw jednostki.

2.2.1. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Na uwagę, zdaniem Izby, zasługują dwa orzeczenia sądów pierwszej instancji odnoszące się do zagadnień procesowych. W wyroku z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt I SA/Ke 118/09 odniesiono się do zagadnienia weryfikacji decyzji w trybie stwierdzenia nieważności. Zdaniem Sądu z chwilą złożenia skargi do sądu administracyjnego organ odwoławczy traci uprawnienia do weryfikacji decyzji w tym trybie. Kontrola zaskarżonego aktu w aspekcie istnienia wad powodujących nieważność staje się wyłączną kompetencją sądu, co wynika to z treści art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach. Uprawnienia decyzyjne organu w stosunku do zaskarżonego aktu i tryb ich realizacji po wszczęciu postępowania sądowego reguluje natomiast art. 54 § 3 p.p.s.a.

Odnośnie do odrzucenia skargi z powodu nieuiszczenia wpisu w postanowieniu z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 3066/08 uznano, że art. 220 § 3 w związku z art. 58 § 3 p.p.s.a. mają zastosowanie w przypadku nieuiszczenia wpisu przez stronę skarżącą

[1] Wszystkie przywołane orzeczenia są prawomocne, a ich treść jest dostępna w internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych – http://orzeczenia.nsa.gov.pl (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

mieszkającą za granicą, która mimo stosownego pouczenia o konieczności ustanowienia pełnomocnika do doręczeń oraz o skutkach jego nieustanowienia, pełnomocnika takiego nie ustanowiła, a wezwanie do uiszczenia wpisu pozostawiono w aktach ze skutkiem doręczenia stronie na mocy art. 299 § 2 p.p.s.a.

2.2.2. *Ordynacja podatkowa.* W wyroku z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt I SA/Ol 477/09 uznano, że wymóg doręczenia decyzji jest spełniony, gdy strona otrzyma oryginał decyzji zawierający wszystkie elementy wymagane przez art. 210 ordynacji podatkowej, a zatem wymóg ten nie jest spełniony, gdy stronie doręczono wydruk komputerowy, kopię, kserokopię lub innego rodzaju odbitki oryginału decyzji bądź uwierzytelnionego odpisu. Nie ma znaczenia prawnego fakt, że strona dowiedziała się o treści decyzji poza przewidzianym w prawie trybem jej doręczenia, ponieważ dopóki decyzja nie zostanie doręczona stronie w sposób zgodny z przepisami o doręczeniach, nie wchodzi ona do obrotu prawnego. Obowiązkiem organu, który decyzję wydał, jest podjęcie wszystkich przewidzianych prawem czynności zmierzających do doręczenia decyzji wszystkim stronom postępowania.

W wyroku z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Ol 413/09 odniesiono się do kwestii kwalifikowania drogi do kategorii drogi publicznej bądź wewnętrznej dla celów podatkowych. Sąd uznał niedopuszczalność dokonywania takiej kwalifikacji w drodze interpretacji prawa podatkowego wydawanej na podstawie ordynacji podatkowej, należy to bowiem do kompetencji organów w zależności od kategorii drogi i następuje to w drodze rozporządzenia właściwego ministra[2] lub uchwały odpowiedniego organu samorządu terytorialnego[3]. W świetle treści art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l.[4], w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r., charakter drogi ma istotne i rozstrzygające znaczenie dla kwestii zwolnienia podatkowego i nie może być w interpretacji tego przepisu pominięty, gdyż stanowi on wskazany we wniosku element stanu faktycznego, nie podlegający ustalaniu i dowodzeniu, lecz ocenie w aspekcie wskazanych przepisów, aby ustalić zakres zwolnienia podatkowego w danym stanie faktycznym[5].

W kwestii wydania zaświadczenia potwierdzającego wydanie tzw. interpretacji milczącej po doręczeniu z przekroczeniem terminu interpretacji urzędowej (art. 306a ordynacji podatkowej), w wyroku z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Po 453/09 stwierdzono, że organ podatkowy pozostający w zwłoce w wydaniu interpretacji urzędowej obowiązany jest wydać zaświadczenie potwierdzające ten fakt na wniosek strony. Jeśli dojdzie do sytuacji, w której organ po upływie terminu zakreślonego w ordynacji podatkowej doręczy interpretację urzędową, to żądanie wydania zaświadczenia będzie skuteczne dopiero po wyeliminowaniu z obrotu prawnego interpretacji wydanej przez organ.

W wyroku z dnia 14 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 200/09 wywiedziono, że złożenie wniosku na piśmie o dokonanie czynności zwrotu nadpłaty, gdy nie ma wątpliwości, że zachodzą okoliczności wymienione w art. 77 § 3–4 ordynacji podatkowej (nadpłata powsta-

[2] Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).

[3] Art. 6 ust. 2 i 3, art. 6a ust. 2 i 3, art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych.

[4] Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.).

[5] Art. 14b § 2 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym po 1 lipca 2007 r.

ła w związku z uchyleniem decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego), nie uruchamia postępowania podatkowego. W przypadku jednak, gdy element roszczenia jest przedmiotem sporu między podatnikiem a organem podatkowym, rozstrzygniecie organu powinno mieć formę decyzji administracyjnej, a zatem gdy organ uzna, że w danym stanie faktycznym i prawnym nie ma podstaw do zwrotu nadpłaty, powinien wydać decyzję, w której rozstrzygnie merytorycznie indywidualną sprawę, a nie odmawiać wszczęcia postępowania (art. 207 § 2 ordynacji podatkowej).

Do interpretacji art. 222 ordynacji podatkowej odniesiono się w wyroku z dnia 5 czerwca 2009, sygn. akt III SA/Wa 116/09, w którym Sąd podkreślił, że przepis ten nie może być odczytywany w sposób ograniczający prawo strony do osobistego działania w postępowaniu podatkowym oraz naruszający zasadę dwuinstancyjności postępowania wyrażonej w art. 127 ordynacji podatkowej, przez pozbawienie strony prawa do rozpatrzenia sprawy po raz drugi. W takim postępowaniu strona nie musi być reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, a zatem organ powinien akceptować taki sposób jej wypowiedzi, który odbiega od formuł używanych w języku prawniczym. Dopuszczalne więc będzie także spełnienie przesłanek art. 222 ordynacji podatkowej w sposób dorozumiany. Strona nie musi w odwołaniu dokonywać kwalifikacji prawnych wyrażanych przez siebie treści. Niezbędnym minimum jest takie zredagowanie odwołania, aby można było odczytać z jego treści, czego strona oczekuje (jakiego sposobu załatwienia sprawy), co jej zdaniem zostało w sprawie naruszone (czego w płaszczyźnie prawnej lub faktycznej nie uwzględniono, co wadliwie uwzględniono) i na czym oparte są owe zastrzeżenia.

2.2.3. *Podatek dochodowy od osób fizycznych.* W wyroku z dnia 25 sierpnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 946/09 odniesiono się do kwestii obniżenia kwoty podatku dochodowego o zapłacone składki na ubezpieczenie zapłacone w innym państwie członkowskim. Sąd powołał się na wykładnię przepisów prawa wspólnotowego dokonaną w wyroku ETS z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. C–544/07, która sprowadza się do stwierdzenia niedopuszczalności ograniczenia możliwości odliczenia od podatku dochodowego płaconego w Polsce składki na ubezpieczenie zdrowotne odprowadzonej w ramach systemu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego Niemiec. Sąd wspólnotowy wskazał, że przepisy krajowe, stawiające niektórych obywateli danego państwa członkowskiego w niekorzystnej sytuacji tylko z tego względu, że skorzystali oni z przysługującej im swobody przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego, stanowią ograniczenie swobód przyznanych każdemu obywatelowi Unii na mocy art. 18 ust. 1 TWE. Rzeczypospolita Polska nie może mniej korzystnie traktować pobytu i opodatkowania podatników będących rezydentami, którzy opłacają składki do systemu zabezpieczeń społecznych Niemiec. Sąd w ww. wyroku przyjął, że bezpośrednim skutkiem dokonanej przez ETS wykładni prawa wspólnotowego jest modyfikacja normy prawa podatkowego wynikającej z przepisów krajowego prawa podatkowego (art. 27b p.d.o.f.) poprzez uwzględnienie stwierdzonej przez sąd wspólnotowy niedopuszczalności ograniczenia stosowania odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne wynikającego z brzmienia krajowego przepisu. Modyfikacja ta polegała na usunięciu z tej normy prawnej elementów, które wprowadzają kwestionowane przez podatnika ograniczenie odliczenia. W realiach funkcjonowania przedmiotowych przepisów prawa podatkowego taki zabieg wykładni prowadzi do przyznania podatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych, który korzystając ze swobody przemieszczania się, skorzystał w Polsce

(kraju opodatkowania, rezydencji) z możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconej w Republice Federalnej Niemiec (pod warunkiem, że nie została ona odliczona od dochodu kraju źródła) na tych samych zasadach co osoby odprowadzające składki zdrowotne bezpośrednio do polskiego systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Tak skonstruowane odliczenie daje pełną gwarancję realizacji swobody przemieszczania się osób w ramach Unii Europejskiej.

Do kwestii obniżenia dochodu uzyskanego w Polsce przez obywatela włoskiego o składki na ubezpieczenie społeczne odniesiono się w wyroku z dnia 5 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 3/09, w którym dokonano analizy art. 26 ust. 1 pkt 2 p.d.o.f. w kontekście dwóch rozporządzeń Rady Wspólnot Europejskich: rozporządzenia Nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty[6] oraz rozporządzenia Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących dzielność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie[7]. Stwierdzono, że konfrontacja pracowniczych praw podatkowych jednoznacznie wskazuje na nierówność prawa podatkowego wobec pracownika polskiego i włoskiego, pomimo że obaj są członkami Unii Europejskiej, w której obowiązują te same zasady ubezpieczeń, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią art. 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 1612/68 Rady Wspólnot Europejskich (statuującego zasadę równości traktowania pracowników państw członkowskich). Sąd uznał, że jako podstawę orzeczenia należy zastosować wprost art. 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 1612/68, traktujący o równości podatkowej cudzoziemca pracującego w Polsce z pracownikami polskimi oraz art. 3 ust. 1 rozporządzenia Nr 1612/68.

2.2.4. *Podatek dochodowy od osób prawnych*. Odnosząc się do wniosku o interpretację w kwestii możliwości zaliczenia w całości do kosztów uzyskania przychodu spłaty odsetek od przyjętego w ramach wniesionego aportem przedsiębiorstwa (długu) w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Po 103/09 stwierdzono, że skoro operacje polegające na wniesieniu do spółki z o.o. kapitału w jakiejkolwiek formie (w tym wkładów niepieniężnych w postaci aportu stanowiącego przedsiębiorstwo i wchodzącą w nie nieruchomość) uznawane są za neutralne podatkowo, to i koszty związane z tym źródłem przychodów w postaci spłaty odsetek od kredytu zaciągniętego przez przedsiębiorcę wnoszącego aport i zabezpieczonego na nieruchomości, a także przejętego na mocy umowy przez tę spółkę nie mogą stanowić kosztu w rozumieniu art. 15 ust. 1 p.d.o.p. z uwagi na zakaz z art. 7 ust. 3 pkt 3 p.d.o.p.

Natomiast w wyroku z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 204/09 uznano, że art. 16 ust. 1 pkt 4 p.d.o.p. ma charakter imperatywny i żadna regulacja z rozdziału 4a pt. „Opodatkowanie stron umowy leasingu" nie wyłącza jego stosowania, a przeciwnie, z art. 17a pkt 3 wynika jednoznacznie, że ilekroć w rozdziale jest mowa o odpisach amortyzacyjnych, rozumie się przez to odpisy amortyzacyjne dokonywane wyłącznie zgodnie z przepisami art. 16a–16m, z uwzględnieniem art. 16. Oznacza to, że leasingodawca (finansujący) nie będzie uprawniony do zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych liczonych od pełnej wartości będącego przedmiotem leasingu operacyjne-

[6] Dz. Urz. UE L 68.257.2.
[7] Dz. Urz. UE L 71.149.2.

go samochodu osobowego, którego wartość początkowa przekracza równowartość 20 000 EURO.

2.2.5. *Podatek od towarów i usług*. W kwestii czasowego ograniczenia prawa podatnika do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony w wyroku z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 295/09 Sąd przypomniał, że obowiązujący w 2004 r. art. 86 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. nie pozwalał podatnikowi na obniżenie podatku należnego o podatek naliczony, związany z zakupem samochodu i paliwem do tego samochodu, gdyż samochód ten nie spełniał przyjętych wówczas przez ustawodawcę kryteriów samochodu ciężarowego. Prawo do tej obniżki, w oparciu o regulacje prawa wspólnotowego, zostało ujawnione i potwierdzone dopiero na skutek wyroku ETS-u z 22 grudnia 2008 r., C–414/07[8]. W ocenie Sądu wykładania systemowa wewnętrzna przepisów ustawy wyklucza w przedmiotowej sprawie zastosowanie art. 86 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r., jeżeli bowiem jeden przepis ustawy (art. 86 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r.) nie dawał podatnikowi możliwości obniżenia podatku należnego o podatek naliczony, to nie można jednocześnie stosować innego przepisu tej ustawy (art. 86 ust. 13 u.p.t.u.), który wprowadza czasowe ograniczenie prawa do korekty deklaracji podatkowej. W takim przypadku należy przyjąć ogólne zasady dokonywania korekt deklaracji podatkowych, opisane w przepisach ordynacji podatkowej. Z art. 81 § 1 i 2 ordynacji podatkowej wynika, że jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, podatnicy, płatnicy i inkasenci mogą skorygować uprzednio złożoną deklarację, co powinno następować przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty. Mimo że regulacja ta nie określa czasowych granic składania korekt deklaracji podatkowych, nie oznacza to jednak, że takie ograniczenia nie istnieją. Zdaniem Sądu wyznaczają je przepisy regulujące kwestie przedawnienia zobowiązań podatkowych (art. 70–71 ordynacji podatkowej).

W wyroku z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 113/09 stwierdzono, że nie każdy zaistniały rodzaj powiązania o charakterze pośrednim przy sprzedaży przez gminę (miasto) terenów inwestycyjnych (np. poprzez realizację elementów infrastruktury terenu), lecz oczywistość oraz bezpośredniość tego powiązania z dokonywaną przez nią sprzedażą opodatkowaną tych terenów może dopiero dawać uprawnienie do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. Z kolei w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 152/09 stwierdzono, że z wykładni art. 8 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. wynika, iż opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług jako usługi podlegają tylko takie świadczenia, które ze względu na cel i przedmiot dają się wyodrębnić jako samodzielne zdarzenia prawne.

Z kolei w wyroku z dnia 11 września 2009 r., sygn. akt III SA/Gl 482/09 stwierdzono, że sprzedaż jakiegokolwiek towaru jako składnika majątkowego masy upadłości, dokonywana przez syndyka masy upadłości w ramach procesu upadłościowego, stanowi dostawę towaru. Czynność ta podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, a podatnikiem jest upadły, który w tym zakresie prowadzi szeroko rozumianą działalność gospodarczą w postaci działalności handlowej (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r.). Oceny tej nie zmienia fakt niekontynuowania przez upadłego swojej dotychczasowej działalności w rozumieniu przepisów prawa gospodarczego lub dokonania sprzedaży przez syndyka

[8] Sprawa *Magoora sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie*.

przedsiębiorstwa upadłego. Odwołano się w tym zakresie do zasady powszechności opodatkowania podatkiem od towarów i usług obowiązującej na gruncie analizowanej ustawy, Dyrektywy VAT z 2006 r. oraz orzecznictwa ETS ilustrującego tę zasadę. Ponadto wyjaśniono, że wydatki ponoszone przez syndyka masy upadłości na usługi niezbędne do prawidłowego prowadzenia postępowania upadłościowego, takie jak usługi doradcze, obsługa w zakresie spraw finansowych, organizacyjnych i zarządczych, są kosztami ogólnymi i mają bezpośredni związek z działalnością gospodarczą upadłego podlegającą opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Pozwala to podatnikowi (upadłemu) na obniżenie kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego związanego z ww. usługami niezbędnymi do prawidłowego prowadzenia postępowania upadłościowego.

Na uwagę zasługuje także wyrok z dnia 26 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 110/09, w którym wyjaśniono, że oddziałowi spółki, niezależnie od siedziby spółki matki, przysługuje uprawnienie do zwrotu podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług, jeżeli jest zarejestrowanym podatnikiem VAT w kraju stałego miejsca prowadzenia działalności, a kraj ten objęty jest zakresem przedmiotowym § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu podatku od towarów i usług niektórym podmiotom[9]. Zdaniem Sądu błędne jest stanowisko organu, iż uprawnienie do żądania zwrotu podatku naliczonego nie przysługuje oddziałowi spółki, ponieważ cytowany przepis nie zawiera takiego wyłączenia.

Za sprzeczne z prawem wspólnotowym, w szczególności z przepisami aktualnie obowiązującej Dyrektywy 112, uznał Sąd zwolnienie z VAT czynności wniesienia aportu przewidziane w § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 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[10] w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2708/08. Podatnicy, którzy zastosują się do wiążącego ich przepisu prawa krajowego, tj. § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego, i potraktują czynność wniesienia aportu jako zwolnioną z VAT, w konsekwencji czego nie odprowadzą należnego podatku, nie będą jednakże mogli być zobowiązani do opodatkowania tej czynności z uwagi na odpowiednie przepisy prawa wspólnotowego. Organy skarbowe nie będą bowiem uprawnione do powołania się na nieprawidłowe zaimplementowanie przepisów Dyrektywy 112 i żądania zapłaty podatku należnego od czynności wniesienia aportu. Jeżeli więc czynność wniesienia aportu jest w przepisach wspólnotowych uznawana co do zasady za czynność opodatkowaną, to stosując generalną zasadę regulującą prawo do odliczenia podatku naliczonego, zgodnie z którą przysługuje ono, jeżeli towary lub usługi są wykorzystywane na potrzeby transakcji opodatkowanych (art. 168 Dyrektywy 112), uznać należy, iż w odniesieniu do czynności wniesienia aportu podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego.

Natomiast w wyroku z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Ol 21/09 przypomniano, że przepisy wspólnotowe nie mają zastosowania do stanów faktycznych zaistniałych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Podkreślono jednak, że zarówno prawo krajowe, jak i wspólnotowe w swoich regulacjach prawnych chroni prawa wynikające z rzeczy-

[9] Dz. U. Nr 89, poz. 851.
[10] Dz. U. Nr 97, poz. 971.

wistego obrotu gospodarczego, a nie ze zdarzeń fikcyjnych. Cytując wyrok ETS w sprawie *Genius Holding*, Sąd zauważył, że prawo do odliczenia VAT nie może wnikać z samego faktu wykazania tego podatku w fakturze. Podmioty uczestniczące w obrocie gospodarczym nie mogą bowiem powoływać się na normy prawa wspólnotowego w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie, a walka z nadużyciami, oszustwami i unikaniem opodatkowania jest celem uznanym i wspieranym przez VI Dyrektywę 77/388/EWG (od 1 lipca 2007 r. Dyrektywa 2006/112/WE i Rady).

W wyroku z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 716/08 uznano, że dopiero z dniem 1 stycznia 2009 r. kwotę 50 000 zł, uprawniającą do zwolnienia od podatku od towarów i usług, należy liczyć w proporcji do okresu prowadzonej działalności gospodarczej, a nie do okresu prowadzonej sprzedaży.

Trzeba także zwrócić uwagę na wyrok z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Bd 763/08, w którym stwierdzono, że w sformułowaniu zawartym w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o VAT z 2004 r. „wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju", określenie „terytorium kraju" odnosi się do wewnątrzwspólnotowego nabycia towaru, nie zaś do wynagrodzenia. Wewnątrzwspólnotowe nabycie musi nastąpić na terytorium kraju, inaczej mówiąc, towar musi być przesłany lub przetransportowany na terytorium Polski. Transport lub wysyłka na terytorium innego państwa członkowskiego nie skutkuje opodatkowaniem wewnątrzwspolnotowego nabycia towaru według ustawy o VAT z 2004 r. Opodatkowanie takiej transakcji nastąpi zaś na terytorium państwa członkowskiego, do którego towar zostanie wysłany lub przetransportowany, na podstawie przepisów regulujących opodatkowanie towarów i usług obowiązujących w tym państwie, z uwzględnieniem w ramach wykładni prowspólnotowej unormowań Dyrektywy Nr 112 VAT.

Ponadto w wyroku z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Bd 682/08 wskazano, że dla potrzeb związanych z rozliczeniem podatkowym w związku z zakończeniem działalności opodatkowanej podatkiem od towarów i usług spółki cywilnej lub osobowej prawodawca ustanowił w art. 14 ustawy fikcję prawną polegającą na przyjęciu dalszego istnienia spółki, mimo utraty przez nią w wyniku rozwiązania bytu prawnego. Tym samym spółka taka (podatnik) jest zarówno zobowiązana do zapłaty podatku likwidacyjnego, jak i uprawniona do otrzymania zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym. Skoro prawodawca uznał potrzebę dalszego istnienia spółki w zakresie rozliczenia podatku od towarów i usług z okresu likwidacji (art. 14 ustawy o VAT z 2004 r.), to tym bardziej w ramach wykładni należy przyjąć prawną możliwość rozliczenia podatku VAT z okresu prowadzenia przez spółkę aktywnej działalności gospodarczej. Jeśli zatem pomimo utraty bytu prawnego spółka nieposiadająca osobowości prawnej ma prawo do zwrotu różnicy podatku naliczonego nad należnym, to tym bardziej – posługując się wnioskowaniem *a maiori ad minus* – winna mieć prawo do zwrotu różnicy podatku za okres rozliczeniowy, podczas którego była czynnym podatnikiem podatku od wartości dodanej.

2.2.6. *Inne podatki, postępowanie egzekucyjne, ulgi podatkowe*. W wyroku z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 445/08 stwierdzono, że świadczenie podatku na rzecz innej gminy niż gmina właściwa nie może powodować wygaśnięcia ciążącego na podatniku zobowiązania podatkowego. Powyższe znajduje potwierdzenie w przepisach art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3 u.p.o.l. W świetle tych regulacji tylko złożenie deklaracji na podatek od nieruchomości do właściwego organu oraz dokonanie wpłaty podatku na rachunek właściwego organu powo-

duje wykonanie przez podatnika zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości i wygaśnięcie takiego zobowiązania podatkowego.

Dokonanie zmian w ewidencji gruntów i budynków w zakresie dotyczącym zakwalifikowania określonego użytku gruntowego do wyłączonych spod opodatkowania podatkiem od nieruchomości, np. użytków rolnych lub lasów i budynków nie zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 2 ust. 2 u.p.o.l.), wywołuje skutki podatkowe w postaci wygaśnięcia obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości wyłącznie na przyszłość, tj. z upływem miesiąca, w którym dokonana została zmiana zapisów w ewidencji i wobec tego pozostaje ona bez wpływu na istnienie obowiązku podatkowego w okresie poprzedzającym tę zmianę (wyrok z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 570/08).

Z kolei w wyroku z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2129/08 przypomniano, że w świetle art. 2 ust. 2 u.p.o.l., w sytuacji gdy z ewidencji gruntów i budynków wynika, że grunty zostały sklasyfikowane jako użytki rolne, to aby opodatkować takie grunty podatkiem od nieruchomości, należy udowodnić (co należy do organów), że są one zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej.

W wyroku z dnia 2 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 452/08 stwierdzono, że jeżeli w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego dotyczącego zobowiązania podatkowego uprawniony organ wydaje decyzję o uchyleniu i przekazaniu do ponownego rozpatrzenia orzeczenia będącego uprzednio podstawą prawną do wszczęcia i prowadzenia danego postępowania egzekucyjnego, to wówczas konstytuuje się przesłanka określona w art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a., stanowiąca podstawę do umorzenia z urzędu tego postępowania.

Odnosząc się do kwestii występowania w obrocie osoby małoletniej, w wyroku z dnia 29 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Ol 532/08 wyjaśniono, że taka możliwość istnieje jedynie poprzez przedstawiciela ustawowego, którym jest matka i to jej dane winny zostać wpisane w tytułach wykonawczych w polach dotyczących danych identyfikujących zobowiązanego, z jednoczesnym zaznaczeniem, że działa ona jako przedstawiciel ustawowy zobowiązanej osoby małoletniej. Zobowiązanym majątkowo do zapłaty zobowiązania podatkowego nadal pozostaje małoletni, a wszystkie czynności egzekucyjne będą skierowane wyłącznie do jego majątku. Małoletni jest w takim przypadku osobą fizyczną działającą przez ustawowego przedstawiciela (por. art. 120 § 2 u.p.e.a.).

W kwestii umorzenia zaległości podatkowych, w wyroku z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Lu 37/09 wyjaśniono, że pojęcie pomocy publicznej, o której mowa w art. 67b § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej, nie zostało zdefiniowane w tej ustawie. O tym, czy przyznanie podatnikowi (przedsiębiorcy) umorzenia, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności kwalifikuje się jako pomoc publiczna, decydują w pierwszej kolejności postanowienia TWE. Z art. 87 ust. 1 tego aktu wynika, że stosowanie ulg w spłacie podatków jest pomocą publiczną tylko wtedy, kiedy prowadzi to lub może doprowadzić do zakłóceń w wymianie handlowej pomiędzy państwami UE. Nie każda ulga w spłacie podatków udzielona przedsiębiorcy może być traktowana jako pomoc publiczna, lecz tylko taka, która wywołuje ww. negatywne następstwa. Ta okoliczność powinna być każdorazowo ustalana przez organy podatkowe podejmujące decyzje w sprawie ulg uznaniowych, których adresatami są przedsiębiorcy. Organy podatkowe powinny rozważyć, czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu udzielenie ulgi przedsiębiorcy wpłynie na wymianę handlową między państwami Wspólnoty.

2.3. Rozbieżności w orzecznictwie

Odnotowano także rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące m.in.: uprawnień doradcy podatkowego do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie; kwalifikacji dodatkowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług niezapłaconego przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością jako zaległości podatkowej, za którą odpowiadają członkowie zarządu tej spółki; powstania nadpłaty podlegającej zwrotowi w podatku akcyzowym w sytuacji, gdy ciężar podatku poniósł nabywca opodatkowanego towaru; dopuszczalności w każdym czasie wszczęcia, prowadzenia i orzekania o wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług, które wygasło przez zapłatę[11]; pobrania stałego czy stosunkowego wpisu od skarg na decyzje organów podatkowych odmawiające umorzenia zaległości podatkowych (art. 231 p.p.s.a.); dopuszczalności zlecenia rozstrzygnięcia, czy w świetle art. 195a § 1 w związku z art. 187 Kodeksu karnego wykonawczego prokurator może zlecić urzędowi skarbowemu wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu grożącego przepadku, czy też urząd skarbowy zobowiązany jest wykonać jedynie takie postanowienie prokuratora, którym kumulatywnie zastosowano zabezpieczenie grożącego przepadku oraz innych wymienionych w tym przepisie kar i obowiązków; rozumienia pojęcia „niewydanie interpretacji" użytego w art. 14o § 1 ordynacji podatkowej w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lipca 2007 r., tj. przy braku jej doręczenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, o którym to terminie jest mowa w art. 14d powoływanej ustawy; kognicji sądu administracyjnego do rozpatrzenia postanowienia przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulgi podatkowej, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[12]; uprawnienia rad gmin do wprowadzenia częściowego zwolnienia z podatku od nieruchomości; powstania po stronie wspólnika przychodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych w przypadku przekształcenia spółki prawa handlowego, gdy w przekształcanej spółce na dzień przekształcenia istnieją niepodzielone zyski z lat ubiegłych na kapitale zapasowym oraz zysk osiągnięty w roku obrotowym, w którym następuje przekształcenie; kwestii terminu przedawnienia odsetek od nieuiszczonych w terminie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych 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 p.d.o.f.), czy też z końcem roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku za rok podatkowy.

Większość zagadnień została rozstrzygnięta poprzez uchwały, część oczekuje na orzeczenia uchwałodawcze, natomiast pozostałe rozbieżności, będące skutkiem zasady swobody orzekania, zostaną wyeliminowane w trakcie kontroli instancyjnej Izby Finansowej.

Dodać należy, że do kształtowania się poglądów odnoszących się do rozumienia przepisów prawa podatkowego przyczynia się również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, szczególnie inicjowane poprzez pytania

[11] Art. 70 § 1 i art. 208 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r.
[12] Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

prawne składów orzekających. W analizowanym okresie odnotowano trzy postanowienia wydane przez wojewódzkie sądy administracyjne w trybie art. 193 Konstytucji[13]: WSA w Gliwicach[14], WSA w Białymstoku[15] oraz WSA w Szczecinie[16]. Do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości WSA w Poznaniu skierował pytanie prejudycjalne[17].

2.4. Podsumowanie

Podejmując próbę ogólnej oceny orzecznictwa sądów pierwszej instancji należy stwierdzić, że jego poziom merytoryczny stale poprawia się. Zwraca uwagę konsekwentne zmniejszanie się procentowego stosunku spraw uchylanych do orzekanych nie tylko w odniesieniu do lat poprzednich, ale również w trakcie analizowanego roku. Problematyczne sprawy zazwyczaj dotyczą kwestii nowych bądź wcześniej niepodnoszonych w orzecznictwie, nieraz też takich, które wynikają ze zmian prawa.

Wątpliwości w orzecznictwie dotyczą głównie zagadnień materialnoprawnych – na tym tle dochodzi najczęściej do rozbieżności w orzecznictwie sądów niższej instancji, które jednak są konsekwentnie korygowane uchwałami NSA (szerzej zob. część opracowania dotyczącą uchwał). W tym zakresie w dalszym ciągu źródłem wątpliwości interpretacyjnych jest obecne w orzekaniu w sądach administracyjnych prawo międzynarodowe, w szczególności prawo wspólnotowe. Specyficzny w stosunku do prawa krajowego sposób formułowania regulacji prawnych (w znakomitej większości analizowane są unormowania dyrektyw) sprawia, że zawodna staje się stosowana tradycyjnie jako podstawowa, a niejednokrotnie jako jedyna, językowa wykładnia prawa. Sądy coraz częściej odwołują się do wszystkich typów wykładni prawa. Upowszechnia się posługiwanie się szeroko rozumianą argumentacją systemową, funkcjonalną i operowanie dyrektywami interpretacyjnymi charakterystycznymi dla wspólnotowego porządku prawnego, takimi jak zasada wykładni efektywnej, zasada pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego (np. sprawa o sygn. akt I SA/Bd 763/08). Taką postawę interpretacyjną inspiruje w dużej mierze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którym konsekwentnie wspierają się sądy administracyjne pierwszej instancji, podając motywy swoich rozstrzygnięć. Przy tym orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości same coraz częściej stają się przedmiotem wykładni. Obrazuje to znaczący wpływ orzecznictwa Trybunału na judykaturę krajową. Trzeba jednak podkreślić, że sądy dostrzegają także ograniczenia wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu (zob. ww. wyrok w sprawie III SA/Wa 2708/08).

Należy też odnotować, że tendencja do szerokiego, systemowego interpretowania krajowych regulacji podatkowych (na tle unijnego porządku prawnego) utrzymuje się przede wszystkim w sprawach dotyczących podatków obrotowych. W tym zakresie warty uwagi jest zwłaszcza fakt, że sądy administracyjne objaśniają konstrukcję podatku od towarów

[13] Pytania prawne zostały omówione w części VI *Informacji*.

[14] Postanowienie z dnia 1 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 110/09.

[15] Postanowienie z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 474/08.

[16] Postanowienie z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 616/09.

[17] Postanowienie z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I SA/Po 720/09 – omówiono w części V *Informacji*.

i usług uregulowanego w aktualnie obowiązującej ustawie o VAT z 2004 r., czerpiąc z orzecznictwa ETS. Nie można jednakże tracić z pola widzenia, że regulacje wspólnotowe coraz częściej analizowane są także w kontekście innych podatków czy instytucji podatkowych (np. w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych czy ulg w spłacie zobowiązań podatkowych – zob. np. ww. sprawę o sygn. akt I SA/Wr 946/09).

Coraz mniej spornych zagadnień przysparza natomiast stosowanie prawa procesowego. Pozytywnie ocenić należy fakt, że orzecznictwo konsekwentnie utrzymuje równowagę pomiędzy zachowywaniem przez strony postępowania rygorów formalnych a gwarancjami procesowymi im przyznanymi (zob. np. sprawę o sygn. akt III SA/Wa 116/09). Należy też w tym kontekście zauważyć, że problematyczna, zwłaszcza w praktyce organów podatkowych, jak wynika z analizy orzecznictwa, jest nadal instytucja tzw. wiążących interpretacji podatkowych. Orzecznictwo sądów wojewódzkich koryguje uchybienia organów podatkowych w tym zakresie (zob. wyrok w sprawie o sygn. akt I SA/Ol 413/09).

O stanie nie tylko orzecznictwa sądowoadministracyjnego i występujących w nim wątpliwości interpretacyjnych, ale także prawodawstwa, świadczą pytania kierowane przez sądy wojewódzkie do TK czy pytania prejudycjalne do ETS, a także uchwały NSA rozstrzygające zagadnienia prawne przedstawione przez składy orzekające tego Sądu czy Prezesa NSA.

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

3.1. Ordynacja podatkowa

Odnośnie do zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego pojawiła się rozbieżność poglądów co do obowiązku przyjęcia przez organy podatkowe zabezpieczenia składanego w formie depozytu gotówkowego i wstrzymania wykonania decyzji. Uznano, że wyegzekwowanie należności określonej w decyzji w trakcie postępowania o wstrzymanie wykonania tej decyzji i to w sposób w istocie „wykorzystujący" owo postępowanie, tzn. fakt dokonania wpłaty środków w ramach zabezpieczenia w formie depozytu gotówkowego, nie czyni bezprzedmiotowym postępowania w sprawie wstrzymania wykonania decyzji. Organ jest zobligowany do wstrzymania wykonania decyzji na podstawie art. 224a § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej w sytuacji, gdy podatnik złoży zabezpieczenie (o którym mowa w art. 33d) wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji, której dotyczy wniosek o wstrzymanie. Zaoferowane przez skarżącego zabezpieczenie w formie depozytu gotówkowego, które było elementem koniecznym do stworzenia mu tymczasowej ochrony prawnej w postaci wstrzymania wykonania decyzji, dla organu przez umiejętne manipulowanie postępowaniem w sprawie wstrzymania wykonania decyzji stało się okazją umożliwiającą wykonanie przedmiotowej decyzji w drodze przymusowej egzekucji, w której wyniku w ocenie tego organu przestała istnieć przedmiotowa sprawa. Takie postępowanie należało ocenić jako ewidentne naruszenie art. 224a § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej. W zdaniu odrębnym podniesiono, iż wniosek o wstrzymanie wymagalności zobowiązania wynikającego z decyzji stał się bezprzedmiotowy z chwilą uiszczenia zobowiązania, za które skarżący

ponosił odpowiedzialność. Nie ma znaczenia, czy zobowiązanie nastąpiło przez skarżącego w sposób dobrowolny, czy było wynikiem prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Niezasadny jest także pogląd, że organ jest zobowiązany przyjąć zabezpieczenie w każdym przypadku, w którym strona wystąpi z wnioskiem o przyjęcie zabezpieczenia w formie wskazanej przez ustawodawcę. Organ podatkowy po złożeniu zabezpieczenia wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji na podstawie art. 224a § 1 i 2 ordynacji podatkowej jest zobligowany do zbadania, czy zabezpieczenie złożone jest w formie przewidzianej w art. 33d ordynacji podatkowej, czy gwarantuje wykonanie decyzji wymiarowej oraz czy decyzja wymiarowa organu podatkowego została w przewidzianym trybie zaskarżona. Po zbadaniu wskazanych przesłanek organ ten wydaje postanowienie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia zabezpieczenia. Wstrzymanie wykonania decyzji dokonywane w trybie art. 224a § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej uzależnione jest od przyjęcia zabezpieczenia przez organ. Odmowa przyjęcia przez organ zabezpieczenia, dokonana w formie zaskarżalnego postanowienia, stanowi podstawę odmowy wstrzymania wykonania decyzji w trybie art. 224a § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej[18].

3.2. Podatek akcyzowy

3.2.1. *Wśród spraw, w których materialnoprawną podstawę stanowiły przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym*[19], liczna grupa dotyczyła zagadnień związanych z wewnątrzwspólnotowym nabyciem samochodu osobowego. W orzeczeniach związanych z tym zagadnieniem zauważono rozbieżność w kwestii metody wyliczenia należnego podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia używanego samochodu osobowego.

W części orzeczeń stwierdzono, że prawidłowe ustalenie wysokości podatku akcyzowego winno polegać na zastosowaniu do wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu tych samych zasad obliczania podatku jak do pojazdów nabywanych w kraju, przy założeniu, że podstawą opodatkowania jest cena samochodu, jaką podatnik obowiązany jest zapłacić, i że tylko taki sposób wyliczenia podatku pozostaje w zgodzie z polskimi przepisami oraz prawem wspólnotowym. W konsekwencji zwrotowi podlegać będzie różnica między podatkiem zapłaconym a podatkiem ustalonym w powyższy sposób. Określenie wysokości nadpłaty powinno się odbywać poprzez porównanie wysokości podatku uiszczonego z wysokością podatku należnego obliczonego przy zastosowaniu takiej stawki podatkowej jak dla porównywalnych samochodów nabytych w kraju, przy tym podstawą do tak obliczonego podatku winna być cena, jaką nabywca jest obowiązany uiścić, a nie rynkowa wartość samochodu podobnego. Zdaniem składów opowiadających się za powyższym stanowiskiem ustawodawca w sposób nie budzący wątpliwości określił, jaka wartość pojazdu powinna stanowić podstawę wyliczenia należnego podatku akcyzowego. Jak wynika z treści art. 82 ust. 3 u.p.a., jest nią suma ustalona przez strony umowy, którą kupujący jest zobligowany uiścić za nabywany samochód. Brak jest uzasadnienia dla tego, aby w odniesieniu do samo-

[18] Zob. wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Go 697/08 i zdanie odrębnego zgłoszone do tego wyroku.

[19] Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm. – dalej: u.p.a.

chodów osobowych zakupionych za granicą za podstawę opodatkowania przyjmować rynkową wartość podobnego pojazdu nabytego na terytorium Polski. Uprawnienie do takiego postępowania nie wynika ani z treści art. 90 TWE, ani z wyroku ETS z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C–313/05 i co istotniejsze, pozostaje w sprzeczności z art. 82 ust. 3 u.p.a.[20]

Pojawił się również pogląd, zgodnie z którym należy porównać kwotę podatku nałożonego na pojazd sprowadzony z innego państwa członkowskiego UE i kwotę podatku akcyzowego zawartego w cenie podobnego pojazdu zarejestrowanego w Polsce. Kwota podatku nałożonego na pojazd zakupiony za granicą nie może być wyższa od kwoty podatku zawartego w cenie pojazdu zakupionego i już zarejestrowanego w Polsce. Oznacza to, że dopiero porównanie kwoty akcyzy nałożonej na auto zakupione poza granicami 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, przy czym podstawą do ustalenia kwoty podatku rezydualnego zawartego w cenie pojazdu krajowego będzie stanowić jego wartość rynkowa. Zwrotowi będzie podlegać ta część akcyzy, która przewyższa akcyzę zawartą w wartości podobnego samochodu zarejestrowanego wcześniej w Polsce[21].

3.2.2. *Rozbieżności w orzecznictwie sądowym wykładni art. 35 ust. 1 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*[22]. Zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku z dnia 1 października 2009 r. sygn. akt I FSK 900/08 przepis art. 35 ust. 1 u.p.t.u. dotyczy kolejności podmiotów zobowiązanych do zapłacenia akcyzy i wynika z niego, że każdy z wymienionych w tym przepisie podmiotów – producent, importer, sprzedawca, nabywca i inni – zobowiązany jest w tym samym stopniu do zapłaty podatku. Nie oznacza to jednak dowolności w dochodzeniu zapłaty podatku akcyzowego od wymienionych w tym przepisie podmiotów przez organ podatkowy. Prawidłowe stosowanie tego przepisu wymaga, aby organ podatkowy w razie stwierdzenia, że podatek akcyzowy nie został zapłacony na poszczególnych fazach obrotu wyrobem akcyzowym, skierował swoją akcję dochodzenia tej należności budżetowej do tego podatnika, co do którego wiadome mu było bezspornie, że nie wykonał ciążącego na nim obowiązku podatkowego w akcyzie w najwcześniejszej z faz tego obrotu. Oznacza to, że gdy organowi podatkowemu bezspornie znany jest producent lub importer wyrobu akcyzowego, który nie wywiązał się z ciążącego na nim obowiązku podatkowego w akcyzie, organ podatkowy nie może dochodzić tego podatku od kolejnego w fazie obrotu tym towarem, jego nabywcy lub kolejnego sprzedawcy, gdyż przepis ten nie wprowadza solidarnej odpowiedzialności wymienionych w nim podatników za niepobrany podatek akcyzowy. Pozwalałoby to bowiem organowi podatkowemu jako wierzycielowi dochodzić tej należności w dowolnej kolejności od każdego z tych podmiotów. Jeżeli podstawową cechą odróżniającą podatek akcyzowy od innych po-

[20] Por. wyroki: z dnia 12 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 870/08, z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. akt I FSK 1116/07,

[21] Por. zdanie odrębne do wyroku z dnia 13 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 870/08, wyroki: z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt III SA/Wa 254/07, z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 739/08.

[22] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm. – dalej: u.p.t.u.

datków pośrednich, w tym przede wszystkimi od podatku VAT, jest jednofazowy charakter opodatkowania, co przejawia się w tym, że akcyza powinna być płacona w pierwszej fazie obrotu, organ podatkowy powinien dochodzić należności z tytułu podatku akcyzowego od pierwszego znanego mu podatnika na pierwszym szczeblu obrotu. Jeżeli zatem organowi podatkowemu znany jest tylko sprzedawca paliwa, to może się on uwolnić od odpowiedzialności z tytułu podatku akcyzowego od jego sprzedaży tylko wtedy, kiedy wykaże należytą staranność przy nabyciu tego paliwa oraz wskaże bezspornego poprzednika prawnego w obrocie tym wyrobem.

Pojawiły się również stanowiska uznające, że kolejność podmiotów zobowiązanych do zapłacenia akcyzy określona w art. 35 ust. 1 u.p.t.u. nie ma znaczenia dla powstania obowiązku podatkowego w akcyzie. Na każdym z podmiotów wymienionych w tym przepisie ciąży bowiem samoistny obowiązek podatkowy, co wynika z wykładni gramatycznej i systemowej tego przepisu. Wymienienie wśród podmiotów, na których ciążył obowiązek podatkowy w zakresie akcyzy (art. 35 pkt 1, 3 oraz 5 u.p.t.u.), zarówno producentów wyrobów akcyzowych, jak i sprzedawców tych wyrobów, a także nabywców wyrobów akcyzowych, z zastrzeżeniem w przypadku tej ostatniej grupy podatników, że dotyczy to wyrobów akcyzowych, od których nie pobrano podatku akcyzowego lub pobrano w kwocie niższej niż należna[23], oznacza, że zamiarem ustawodawcy było zapewnienie możliwości jak najszerszego i skutecznego pobierania tej daniny publicznej. Ustawodawca wprowadzając w art. 35 ust. 1 u.p.t.u. obowiązek podatkowy w zakresie akcyzy m.in. w stosunku do sprzedawców wyrobów akcyzowych, nie wykluczał, w przeciwieństwie do nabywców wyrobów akcyzowych i posiadaczy importowanych wyrobów akcyzowych, sytuacji naruszenia zasady jednofazowości tej daniny publicznej. W przypadku nabywców i posiadaczy importowanych wyrobów akcyzowych w przepisie tym wyraźnie wskazał, że obowiązek podatkowy obciąża te podmioty, jeżeli od tych wyrobów nie pobrano podatku akcyzowego lub pobrano w kwocie niższej niż należna. Natomiast w przypadku sprzedawców zasada jednofazowości akcyzy nie wynika z art. 35 ust. 1 u.p.t.u., lecz została przez ustawodawcę wprowadzona w akcie wykonawczym, w przeciwieństwie do obecnie obowiązującej ustawy o podatku akcyzowym[24].

3.3. Podatek od towarów i usług

Sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[25], aczkolwiek widoczne były także spory na tle regulacji zawartej w nieobowiązującej już ustawie o VAT z 1993 r.

Wyraźna jest tendencja wzrostowa wpływu skarg na specyficzną grupę aktów podlegających kontroli sądów administracyjnych, tj. interpretacji indywidualnych z zakresu pra-

[23] Ta ostania sytuacja dotyczy też podmiotu posiadającego importowany wyrób akcyzowy.

[24] Por. wyrok z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt I FSK 280/08, zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt I FSK 900/08, z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Ke 166/09.

[25] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.; dalej: ustawa o VAT z 2004 r.

wa podatkowego. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że organy podatkowe wydały w latach 2007–2009 łącznie 56 772 interpretacje indywidualne (w 2007 r. – 4 406, w 2008 – 24 214, w 2009 r. – 28 152), co oznacza, iż można się spodziewać, że tendencja ta zostanie utrzymana.

W 2009 r. trudno mówić o wyraźnych rozbieżnościach w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miała wpływ działalność uchwałodawcza NSA. Zasadniczo problematyka tych spraw nie odbiegała od tej, która była przedmiotem judykatów w latach ubiegłych.

Wśród spraw, w których materialnoprawną podstawę stanowiły przepisy ustawy o VAT z 2004 r., liczna grupa dotyczyła statusu podatkowego osób dokonujących sprzedaży działek budowlanych lub przeznaczonych pod budowę[26]. O ile odmienne rozstrzygnięcia sądów wynikały z różnorodności stanów faktycznych konkretnych spraw, o tyle argumentacja prawna co do zasady była jednolita. Poglądy wyrażone w powoływanych wyrokach sądów stanowiły kontynuację linii orzeczniczej zaprezentowanej w wyroku z dnia 29 października 2007 r., sygn. akt I FPS 3/07.

Jednolicie interpretowanym zagadnieniem prawnym była kwestia opodatkowania usług świadczonych przez biegłych sądowych[27], do czego przyczyniła się uchwała z 12 stycznia 2009 r., sygn. akt I FPS 3/08[28].

Brak jednolitości w orzecznictwie w kwestii, czy dla oceny dopuszczalności zachowania wyłączeń przewidzianych w prawie krajowym, o których mowa w art. 17 ust. 6 Szóstej Dyrektywy (od 1 stycznia 2007 r. w art. 176 Dyrektywy 2006/112/WE), należy uwzględniać treść art. 11 ust. 4 Drugiej Dyrektywy, skutkował skierowaniem pytania prejudycjalnego do ETS[29]. Część składów orzekających opowiedziała się za takim właśnie rozwiązaniem[30], natomiast w jednym z wyroków wyrażono pogląd, że w przypadku Polski nie jest uprawniona wykładnia art. 17 ust. 6 Szóstej Dyrektywy z uwzględnieniem postanowień Drugiej Dyrektywy, ponieważ w dniu wejścia w życie Szóstej Dyrektywy w stosunku do Polski, Druga Dyrektywa już nie obowiązywała[31].

NSA kontynuował prounijną wykładnię art. 88 ust. 3a pkt 1 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r.[32] i jednolicie wskazywał, odwołując się do orzeczeń NSA zapadłych na tle ustawy o VAT z 1993 r.[33]

---

[26] Np. wyroki w sprawach o sygn. akt: I FSK 1629/07, I FSK1035/08, I FSK 46/08, I FSK 752/09, I FSK 1249/08, I FSK 1058/08.

[27] Zob. np. wydane przez NSA w 2009 r. wyroki w sprawach o sygn. akt: I FSK 117/09, I FSK 500/09, I FSK 1351/07, I FSK 1214/07, I FSK 116/09, I FSK 172/09, I FSK 135/09, I FSK 1476/08.

[28] „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 (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.), stanowią działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) i nie dotyczy ich wyłączenie, o którym mowa w art. 15 ust. 3 tej ustawy".

[29] Postanowienie z 6 sierpnia 2009 r., I FSK 990/09.

[30] Zob. wyroki: z 16 września 2008 r., III SA/Wa 487/08 oraz z 27 maja 2009 r., III SA/Wa 3329/08.

[31] Wyrok z 25 stycznia 2008 r., I SA/Lu 739/07.

[32] Zob. np. wyroki: z 29 stycznia 2009 r., I FSK 1821/07, z 10 lutego 2009 r., I FSK 1555/07, z 14 maja 2009 r., I FSK 1742/07.

[33] Wyroki: z 4 września 2008 r., I FSK 1009/07, z 24 września 2008 r., I FSK 1015/07 oraz 15 grudnia 2008 r. I FSK 1586/07.

oraz do prawomocnych wyroków sądów pierwszej instancji[34], iż interpretacja ww. przepisu nie uzasadnia wniosku, że wystarczającą podstawą do ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego jest uchybienie kontrahenta podatnika polegające na tym, że w dniu wystawienia faktury nie był on formalnie zarejestrowanym podatnikiem VAT.

Przyjmowano także, iż przepisy art. 19 ust. 1 ustawy o VAT z 1993 r. oraz art. 86 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o VAT z 2004 r. należy interpretować w taki sposób, że faktura nieodzwierciedlająca rzeczywiście dokonanej czynności przez jej wystawcę, która rodziłaby u niego obowiązek podatkowy, nie daje odbiorcy tej faktury prawa do odliczenia wykazanego w niej podatku[35]. Przyznanie prawa do odliczenia podatku w takim przypadku oznaczałoby, że prawo do odliczenia przysługuje z tytułu samego posiadania faktury z wykazanym podatkiem, który nie jest należny od podmiotu, który fakturę taką wystawił, jako nierealizującym czynności opisanej w tej fakturze (innym zagadnieniem jest obowiązek uiszczenia przez ten podmiot podatku wykazanego na fakturze bez obowiązku podatkowego).

Zwracano także uwagę, że w przypadku czynności o kompleksowym charakterze, tzw. świadczeń złożonych, jak te, o których mowa w art. 146 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 tego artykułu i w zw. z art. 2 pkt 12 ustawy o VAT, na które składa się czynność podstawowa, której wykonanie było celem umowy zawartej przez podatnika z klientem, a także czynności pomocnicze niezbędne do wykonania czynności podstawowej, ustalając właściwą stawkę podatku od towarów i usług należy przyjmować jednolitą stawkę dla całego kompleksu czynności, biorąc pod uwagę charakter czynności podstawowej[36].

Przyjmowano zgodnie z poglądami judykatury z lat ubiegłych, że opłaty pobierane przez dostawców energii z tytułu czynów nielegalnych związanych z kradzieżą energii, polegających m.in. na dokonywaniu manipulacji w urządzeniach pomiarowych, na samowolnym podpięciu się do sieci, dokonywaniu zmian w układzie pomiarowo- rozliczeniowym, w tym naruszeniu plomb, są opłatami o charakterze sankcyjnym i odszkodowawczym i nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług[37].

Równie konsekwentnie w orzecznictwie z zakresu podatku od towarów i usług przyjmowano, że podatnikiem VAT w zakresie czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych (art. 15 ust. 6 ustawy o VAT z 2004 r.) jest z racji posiadanych cech podatnika (art. 15 ust. 1 tej ustawy) – gmina, a nie urząd gminy, i to niezależnie od tego, czy ze względów organizacyjnych i technicznych czynności opodatkowanych VAT

[34] Np. z 8 lipca 2007 r., I SA/Sz 808/06, z 29 października 2007 r., III SA/Wa 267/07, z 12 grudnia 2007 r., I SA/Lu 560/07, z 9 stycznia 2008 r., I SA/Ol 180/07, z 22 lutego 2008 r., I SA/Kr 1851/06.

[35] Zob. np. wyroki: 22 kwietnia 2009 r., I FSK 283/08, z 20 maja 2009 r., I FSK 380/08, z 24 lutego 2009 r., I FSK 1975/07 oraz I FSK 487/08.

[36] Zob. wyroki: z 26 lutego 2009 r., I FSK 1898/07, z 17 kwietnia 2009 r., I FSK 284/08 – tym samym kontynuowano linię orzeczniczą ukształtowaną m.in. w wyrokach: z 5 lipca 2006 r., I FSK 945/05, z 25 stycznia 2007 r., I FSK 499/06, z 20 listopada 2008 r., I FSK 1512/07.

[37] Zob. wyrok z 21 stycznia 2009 r., I SA/Bk 528/08, wyrok z 13 marca 2009 r., I FSK 127/08 oraz powołane tam orzecznictwo, tj. wyroki: z 5 czerwca 2008 r., I FSK 739/07; z 8 maja 2007 r., I SA/Gd 654/05; z 26 kwietnia 2007 r., III SA/Wa 4273/06; z 23 sierpnia 2006 r., I SA/Bk 193/06; z dnia 28 września 2005r., I SA/Kr 850/05.

dokonuje ustawowo reprezentujący gminę organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), czy upoważnieni do tego pracownicy urzędu gminy[38].

Niebagatelną rolę w kształtowaniu określonej linii jurydycznej odegrało orzecznictwo TK, na które powoływały się składy orzecznicze.

Mając na względzie wyrok z 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08[39] sformułowano tezę, że art. 14 ust. 9 w zw. z art. 87 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. w stanie prawnym obowiązującym do 1 grudnia 2008 r. należy interpretować w ten sposób, że pomimo utraty bytu prawnego spółka cywilna (jej byli wspólnicy) ma prawo do zwrotu różnicy podatku naliczonego wobec należnego za okres rozliczeniowy, w którym była czynnym podatnikiem podatku VAT. Prawo to ze względu na formalną likwidację spółki cywilnej jest realizowane przez byłych wspólników tej spółki. Pogląd ten zyskał pełną aprobatę innych składów orzekających[40]. Należy nadmienić, że przed wydaniem wyroku TK zagadnienie zasadności zwrotu podatku VAT byłym wspólnikom spółki cywilnej budziło kontrowersje w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. NSA uznawał, że po likwidacji spółki cywilnej zwrot podatku VAT byłym wspólnikom nie jest możliwy[41]. Pogląd odmienny sformułowano natomiast w wyroku z 7 stycznia 2009 r., I SA/Bd 682/08, w którym uznano, że skoro prawodawca uznał potrzebę dalszego istnienia spółki w zakresie rozliczenia podatku od towarów i usług z okresu likwidacji (art. 14 ustawy o VAT z 2004 r.), to tym bardziej w ramach wykładni należy przyjąć prawną możliwość rozliczenia podatku VAT z okresu prowadzenia przez spółkę aktywnej działalności gospodarczej. Jeśli zatem pomimo utraty bytu prawnego spółka nieposiadająca osobowości prawnej ma prawo do zwrotu różnicy podatku naliczonego nad należnym, to tym bardziej – posługując się wnioskowaniem *a maiori ad minus* – winna mieć prawo do zwrotu różnicy podatku za okres rozliczeniowy, podczas którego była czynnym podatnikiem podatku od wartości dodanej.

Do orzeczeń TK, które wywarły wpływ na kształtowanie jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, należy zaliczyć także wyrok z 22 maja 2007 r., SK 36/06[42]. W uzasadnieniu tego wyroku TK wypowiedział się pośrednio co do konstytucyjności art. 116 ust. 6 pkt 3 ustawy o VAT. NSA uznał jednakże, iż ścisłe stosowanie wykładni gramatycznej art. 116 ust. 6 pkt 3 ustawy i odmowa wyłącznie na tej podstawie podatnikowi prawa

[38] Zob. wyroki: z 17 marca 2009 r., I FSK 1949/07 i I FSK 619/08, z 28 kwietnia 2009 r., I FSK 263/08 oraz powołane tam orzeczenia z 12 czerwca 2007 r., I SA/Wr 1237/06 oraz z 3 stycznia 2008 r., I FSK 117/07 i z 18 listopada 2008 r., I FSK 1148/07.

[39] TK orzekł, że art. 75 § 2 pkt 1 lit. b/ i § 3 oraz art. 81 § 1 ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim nie regulują trybu złożenia korekty deklaracji i wniosku o stwierdzenie nadpłaty podatku od towarów i usług przez byłych wspólników rozwiązanej spółki cywilnej będącej podatnikiem tego podatku

[40] Wyrok z 17 marca 2009 r., I FSK 148/08, także wyroki: z 5 czerwca 2009 r., I FSK 335/08, z 4 listopada 2009 r., I FSK 919/08 i I FSK 920/08, z 7 kwietnia 2009 r., I FSK 116/08 i I FSK 115/08, z 22 kwietnia 2009 r., I FSK187/08.

[41] Por. wyroki: z 8 grudnia 2005 r., I FSK 302/05, z 4 grudnia 2008 r., I FSK 1393/07, z 1 lipca 2008 r., I FSK 805/07.

[42] Art. 33b ust. 4 pkt 3 ustawy o VAT z 1993 r. w zakresie, w jakim pozbawia podatnika dokonującego przedpłaty rolnikowi ryczałtowemu za nabywane produkty rolne przed wystawieniem faktury VAT RR uprawnień przewidzianych w tym przepisie, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

do odliczenia podatku naliczonego jest wyrazem zbytniego formalizmu prowadzącego do skutków niezamierzonych przez ustawodawcę i krzywdzących dla podatnika. Skoro bowiem celem omawianej regulacji jest powiązanie zapłaty dokonywanej przez podatnika VAT na rachunek rolnika ryczałtowego z konkretną transakcją zakupu produktów rolnych i dla osiągnięcia tego celu wprowadzono wymóg, by w dokumencie stwierdzającym dokonanie zapłaty zostały podane numer i data wystawienia faktury potwierdzającej zakup produktów rolnych, to jeśli w danym stanie faktycznym można przyporządkować każdy dokonany przelew na rzecz rolnika ryczałtowego do konkretnej transakcji zakupu, uznać trzeba, że brak spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 116 ust. 6 pkt 3 ustawy o VAT, jest wyrazem nadmiernego formalizmu prawnego[43].

3.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawach, w których materialnoprawną podstawę stanowiły przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[44], zaistniała rozbieżność dotycząca kwestii kwalifikowania do kosztów uzyskania przychodu wydatków związanych z podwyższeniem kapitału.

3.4.1. *Część składów orzekających przyjęła, że środki uzyskane na pokrycie podwyższenia kapitału nie stanowią wprawdzie przychodów w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, lecz nie oznacza to, że wydatki poniesione w związku z powiększeniem kapitału z zasady nie stanowią kosztów podatkowych. Wydatki te stanowią koszty podatkowe, gdy podwyższenie kapitału ma na celu rozwój działalności, a więc powiększenie przychodów w przyszłości. Zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów wydatków poniesionych w celu podwyższenia kapitału zakładowego będzie możliwe, jeżeli zostanie wykazany związek tych wydatków z przychodami uzyskiwanymi z działalności gospodarczej. O ile więc środki uzyskane na podwyższenie kapitału zakładowego nie stanowią przychodów w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, o tyle wydatki poniesione w związku z operacją podwyższenia kapitału mogą stanowić koszty podatkowe, jeśli podwyższenie kapitału będzie miało na celu rozwój działalności spółki, a więc powiększenie przychodów. Dopuszczalny jest pośredni związek kosztów z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą. Kosztami będą zarówno koszty pozostające w bezpośrednim związku z uzyskanymi przychodami, jak i pozostające w związku pośrednim, jeżeli zostanie wykazane, że zostały w sposób racjonalny poniesione w celu uzyskania przychodów, nawet gdyby z obiektywnych przyczyn przychód nie został osiągnięty[45].

Według drugiego stanowiska przychód uzyskany w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego nie powstaje jako efekt zwykłej, bieżącej działalności podatnika. Sam fakt

[43] Por. wyroki NSA: z dnia 7 kwietnia 2009 r., I FSK 281/08, z 5 czerwca 2009 r., I FSK 338/08.

[44] Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.

[45] Wyroki: z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 1684/08, z dnia 27 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1564/08, z dnia 12 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 814/08, z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1408/08, z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 44/08, z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 296/09, z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Po 309/09, z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 1982/07, z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt I FSK 4/08, z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 544/08, z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 873/08.

efektywności wydatków nie może przesądzać o uznaniu tego wydatku za koszt uzyskania przychodu. Skoro przychód z tytułu powiększenia kapitału zakładowego jest neutralny podatkowo, to zgodnie z wyrażoną w art. 7 ust. 3 u.p.d.o.p. zasadą również koszty uzyskania tego przychodu nie mogą być uwzględniane przy obliczaniu dochodu. Wydatki związane z uzyskaniem przychodu wolnego od opodatkowania są więc – co do zasady – kosztami uzyskania przychodu, jednak z mocy art. 7 ust. 3 pkt 1 u.p.d.o.p. nie bierze się ich pod uwagę przy obliczaniu dochodu podlegającego opodatkowaniu. Zasada ta ma racjonalne uzasadnienie. Uwzględnienie tego rodzaju wydatków powodowałoby podwójną korzyść po stronie podatnika. Z jednej strony w sumie przychodów podatnik nie uwzględniałby przychodu uzyskanego na podwyższenie kapitału, a z drugiej strony wydatki związane z przychodem nieopodatkowanym obniżałyby dochód podlegający opodatkowaniu. Argument, iż podwyższony kapitał spowoduje osiągnięcie w przyszłości większych zysków, wiąże się z samą ideą podwyższenia kapitału zakładowego, a nie z wydatkami związanymi na pozyskanie środków finansowych na podwyższenie tego kapitału. Wyłączenie przychodów otrzymanych m.in. na podwyższenie kapitału zakładowego (art. 12 ust. 4 pkt 4 u.p.d.o.p.) wiąże się jednocześnie z wyodrębnieniem powyższego przychodu zgodnie z u.p.d.o.p. jako kategorii przychodów odrębnej od przychodów związanych z działalnością gospodarczą, określonych w art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. Traktowanie więc globalnie spornych kosztów związanych z podwyższeniem kapitału jako kosztów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą nie znajduje z uwagi na przepis art. 7 ust. 3 pkt 1 i 3 u.p.d.o.p. uzasadnienia prawnego[46].

Pojawiły się również wyroki, w których składy orzekające dzielą wydatki na związane bezpośrednio z podwyższeniem kapitału (opłaty notarialne, podatek od czynności cywilnoprawnych) oraz pozostałe (np. wynagrodzenie zapłacone za doradztwo ekonomiczne i prawne). W ich ocenie tylko te drugie wydatki są kosztami. Środki uzyskane na podwyższenie kapitału zakładowego nie stanowią przychodu, który miałby wpływ na wysokość podstawy opodatkowania, a zatem ustalając wysokość dochodu podlegającego opodatkowaniu nie powinno się uwzględniać wydatków związanych z podwyższeniem kapitału. Chodzi tu tylko o wydatki poniesione bezpośrednio na cel wskazany w ustawie, tj. wydatki na przychód otrzymany na powiększenie kapitału zakładowego, gdyż tylko taki przychód – w myśl art. 12 ust. 4 pkt 4 ustawy – nie podlega opodatkowaniu. Istotna jest zatem kwestia związku danego wydatku na podwyższenie kapitału ze źródłem przychodu. Kosztami uzyskania takiego przychodu będą więc wyłącznie koszty związane ze zbyciem wyemitowanych akcji, a w konsekwencji do kosztów tych nie zalicza się innych wydatków niż te, które zostały poniesione w związku z otrzymaniem przychodów na podwyższenie kapitału. Wszystkie natomiast czynności związane z emisją nowych akcji lub jej organizacją, a także wydatki ponoszone na te czynności, nie są związane z przychodami otrzymanymi na podwyższenie lub utworzenie kapitału zakładowego – są to wydatki zmierzające do po-

[46] Wyroki: z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Op 313/09, z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. akt II FSK 1753/07, z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1882/07, z dnia 19 września 2006 r., sygn. akt II FSK 498/06, z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. akt II FSK 217/08, z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 2220/07, z dnia 14 sierpnia 2007 r., sygn. akt III SA/Wa 3917/06, z dnia 12 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 501/08.

większenia kapitału, a nie wydatki związane z przychodem otrzymanym na powiększenie kapitału, a skoro tak, wydatki te wypełniają ogólną normę kosztu uzyskania przychodu wynikającą z treści art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., gdyż nie są zakwalifikowane do wydatków nie stanowiących kosztów uzyskania przychodów określonych w art. 16 ust. 1 ustawy. A zatem tylko wydatki związane bezpośrednio z otrzymywaniem przychodów na podwyższenie kapitału nie stanowią kosztów uzyskania takich przychodów, pozostałe wydatki należy zaś ocenić z punktu widzenia ogólnej definicji kosztów uzyskania przychodów, tj. zawartej w treści art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.[47]

3.4.2. *Rozbieżność dotycząca możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów rezerw IBNR* (*incured but not reported*, tzn. poniesione, lecz nieudokumentowane ryzyko kredytowe). W wyroku z dnia 9 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 1041/08 stwierdzono, że brak odpisu na fundusz ogólnego ryzyka, o którym mowa w art. 127 ust. 2 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[48], uniemożliwia dokonanie odpisu na rezerwę na ryzyko ogólne przewidzianą w art. 130 ust. 1 ww. ustawy i tym samym traktowanie jej jako kosztu podatkowego banku w rozumieniu art. 15 ust. 1h pkt 1 u.p.d.o.p. Rezerwa na poniesione nieudokumentowane ryzyko kredytowe, o której mowa w art. 38c ust. 1 ustawy podatkowej, może być zaliczona do kosztów uzyskania przychodów banków sporządzających sprawozdania finansowe zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości, tylko gdy bank w roku podatkowym dokona z zysku za poprzedni rok obrotowy odpisu na fundusz ogólnego ryzyka. Brak takiego odpisu wyklucza możliwość określenia wysokości rezerwy na ryzyko ogólne, gdyż rezerwa taka nie mogłaby być utworzona zgodnie z art. 130 prawa bankowego. Bank, który nie tworzy funduszu ogólnego ryzyka, nie może tworzyć rezerwy na ryzyko ogólne. Podobny pogląd Sąd przedstawił w wyroku z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 211/09.

Odmienne stanowisko wyrażono w wyroku z dnia 3 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SA/Wa 121/07, zgodnie z którym w sytuacji, gdy bank nie osiągnął wystarczająco wysokich obrotów i w związku z tym nie dokonał odpisu z zysku za rok poprzedni na fundusz ryzyka ogólnego, to nadal jest uprawniony do ujęcia w kosztach podatkowych odpisu na rezerwę na ryzyko ogólne.

3.4.3. *Rozbieżności wywoływała również kwestia odpowiedzialności członka zarządu spółki z o.o. za zaległości podatkowe*. Część składów orzekających stała na stanowisku, że odpowiedzialność członka zarządu za zaległości podatkowe spółki nie może mieć miejsca, jeśli przesłanki do złożenia wniosku o upadłość zaistniały, gdy nie miał on już wpływu na podjęcie kroków zmierzających do ogłoszenia upadłości spółki. Jednakże w części orzeczeń zaprezentowano odmienne stanowisko prowadzące do wniosku, że gdy spółka z o.o. mimo wypłacalności nie zapłaciła w terminie podatku i z tego tytułu powstała zaległość podatkowa, to odpowiedzialność wynikająca z art. 116 § 1 ordynacji podatkowej spada na członka zarządu pełniącego funkcję w tym czasie, w którym powstało zobowiązanie. W takim przypadku wprowadzone w art. 116 § 1 ordynacji podatkowej przesłanki egzoneracyjne nie mają zastosowania,

[47] Wyroki: z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 514/08, z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 545/08, z dnia 31 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 782/08, z dnia 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Gl 44/08, z dnia 7 marca 2006 r., sygn. akt I FSK 121/05, z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt II FSK 191/05).

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

a późniejsze pogorszenie się sytuacji finansowej spółki pozostaje bez wpływu na zakres odpowiedzialności tego członka zarządu. Kwestia ta została rozstrzygnięta w uchwale z dnia 10 sierpnia 2009 r., sygn. akt II FPS 3/09, w której postanowiono, że członek zarządu spółki z o.o., o którym mowa w art. 116 § 1 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2003 r., może również po zakończeniu pełnienia tej funkcji uwolnić się od odpowiedzialności za zaległości podatkowe powstałe w tym czasie, jeżeli wykaże w postępowaniu podatkowym, że w okresie pełnienia przez niego funkcji członka zarządu nie było podstaw do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub postępowania zabezpieczającego (postępowania układowego).

3.4.4. *Rozbieżności w orzecznictwie w kwestii skutków ogłoszenia upadłości dla toku postępowania podatkowego*. W części orzeczeń stwierdzono, że art. 144 ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze[49] jest przepisem szczególnym mającym wprost zastosowanie na gruncie prawa podatkowego. Podniesiono, że legitymację syndyka określa się w nauce jako tzw. legitymację formalną lub jako substytucję procesową. Syndyk jest więc stroną w znaczeniu procesowym, tzn. działa w postępowaniu we własnym imieniu. Natomiast stroną w znaczeniu materialnym, pomimo ogłoszenia upadłości, pozostaje upadły, on bowiem jest podmiotem stosunku prawnego, na tle którego powstał spór. Prowadzenie sporu przez syndyka odbywa się więc na rzecz upadłego. Użyte w art. 144 ust. 2 prawa upadłościowego wyrażenie, iż postępowania dotyczące masy upadłościowej mogą być wszczęte i dalej prowadzone „jedynie" przez syndyka lub przeciwko niemu, oznacza, że upadły będąc stroną w znaczeniu materialnym, pozbawiony jest legitymacji formalnej do występowania w tych postępowaniach[50].

W drugiej grupie orzeczeń sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż ogłoszenie upadłości nie stanowi uregulowania szczególnego w zakresie określenia lub ustalenia należności podatkowych, jak i podmiotu, wobec którego winna być wydana decyzja. Okoliczność, że z dniem ogłoszenia upadłości mieniem zarządza syndyk, który działa za upadłą spółkę, nie oznacza, iż podmiot ten traci byt prawny na gruncie prawa podatkowego[51].

3.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W orzeczeniach zapadłych w roku 2009 niejednolicie oceniano przychody żołnierzy, którzy pełnili służbę poza granicami kraju w różnego rodzaju dowództwach i jednostkach w strukturach NATO. Zwolnieniu od podatku podlegają „należności wypłacane policjantom, żołnierzom, funkcjonariuszom celnym, Straży Granicznej, pracownikom jednostek wojskowych, jednostek policyjnych i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, użytych poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych, misji pokojowej, akcji zapobiegania aktom terroryzmu lub

[49] Dz. U. Nr 60, poz. 535 ze zm.

[50] Wyroki: z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SA/Gl 1110/08, z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Gl 1016/08, z dnia 11 października 2005 r., sygn. akt FSK 2449/04, postanowienie z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt I FSK 1736/07.

[51] Por. wyroki: z 27 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 394/08, z 13 czerwca 2005 r., sygn. akt I SA/Bd 233/05, z 24 maja 2005 r., sygn. akt FSK 2364/04.

ich skutkom, organizowania i kontroli ruchu granicznego, organizowania ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej, a także należności pieniężne wypłacone policjantom, żołnierzom, funkcjonariuszom celnym, Straży Granicznej i pracownikom, pełniącym funkcje obserwatorów w misjach pokojowych organizacji międzynarodowych i sił wielonarodowych; zwolnienie nie ma zastosowania do wynagrodzeń za pracę oraz uposażeń i innych należności pieniężnych przysługujących z tytułu pełnienia służby na ostatnio zajmowanym w kraju stanowisku służbowym".

W kwestii zakresu zwolnienia od podatku przychodów określonych w art. 21 ust. 1 pkt 83 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[52] sformułowano tezę, iż warunkiem ww. zwolnienia nie jest przynależność żołnierza do jednostki wojskowej. Przyjęcie przeciwnego założenia doprowadziłoby do sytuacji, w której żołnierz, który wyjechałby poza granice państwa w ramach jednostki, i żołnierz, który wyjechałby poza granice państwa na podstawie indywidualnego rozkazu, byliby w odmiennej sytuacji podatkowej, mimo że realizowaliby cele wskazane ww. przepisem, ponieważ pierwszy z nich skorzystałby ze zwolnienia, a drugi nie[53].

Niektóre składy orzekające przyjmowały z kolei, że decydujące znaczenie dla możliwości zwolnienia przychodów na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 83 u.p.d.o.f. miała formalna podstawa odbywania służby za granicą. Do skorzystania z omawianego zwolnienia uprawnieni byli jedynie żołnierze skierowani do pełnienia służby poza granicami państwa, gdyż tylko oni biorą udział w działaniach, które obejmuje przepis ustawy podatkowej; zwolnienie to nie może natomiast obejmować żołnierzy wyznaczonych do służby poza granicami państwa[54]. Pojawił się także pogląd, zgodnie z którym uzależnianie zwolnienia od wyznaczenia bądź skierowania żołnierza za granicę prowadzi do nierównego traktowania osób należących do tej samej grupy zawodowej, podczas gdy TK wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ponadto zarówno żołnierze zawodowi skierowani do pełnienia służby w składzie jednostek wojskowych użytych poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych, misji pokojowej lub akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, jak i żołnierze zawodowi wyznaczeni na stanowiska służbowe w polskich przedstawicielstwach wojskowych, w organizacjach międzynarodowych i międzynarodowych strukturach wojskowych oraz w placówkach zagranicznych otrzymują dodatek wojenny, co może również przemawiać za jednakowym traktowaniem ich przychodów z punktu widzenia podatku dochodowego[55].

[52] Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm., dalej: u.p.d.o.f.

[53] Wyrok z dnia 24 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1505/08.

[54] Takie rozróżnienie znalazło się w wyroku NSA z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt II FSK 185/09. Pogląd ten podzielono w wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 1360/09.

[55] Wyrok z dnia 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 52/09.

3.6. Sprawy dotyczące podatku od spadków i darowizn

3.6.1. *Podobnie jak w roku poprzednim, zagadnieniem prawnym, które wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądowym*, była kwestia interpretacji przepisu art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[56].

W części orzeczeń wyrażono pogląd, iż ustawodawca wskazując, że uzyskanie pozwolenia na budowę ma nastąpić nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia zbycia przedmiotu darowizny, określił wyłącznie koniec terminu, w jakim może dojść do uzyskania pozwolenia. Taki sposób redakcji przepisu nie wskazuje jednocześnie, by zamiarem ustawodawcy było określenie również początku biegu tego terminu, w takim bowiem wypadku wystarczyłoby wskazanie, że do uzyskania pozwolenia na budowę musi dojść w ciągu sześciu miesięcy, pomijając wyrażenie „nie później niż". Gdyby zamiarem ustawodawcy było określenie terminu początkowego liczonego od daty zbycia, należy przypuszczać, że redagując opisany przepis opuściłby wyrażenie „nie później niż"[57].

Odmienne stanowisko zajął NSA[58] uznając, że wyrażenie „nie później niż" wskazuje nie tylko koniec terminu, ale również początek jego biegu, co oznacza, że ulga mieszkaniowa zostaje zachowana, jeżeli podatnik uzyska pozwolenie na budowę dopiero po zbyciu przedmiotu darowizny.

3.6.2. *Wśród spraw z zakresu podatku od spadków i darowizn liczna grupa orzeczeń dotyczyła zagadnienia czasu powstania obowiązku podatkowego*. Dominował pogląd, że unormowanie z art. 6 ust. 4 u.p.s.d. w zakresie wyznaczonym jego hipotezą stanowi całościową i odrębną od innych, wynikających z art. 6 tej ustawy, regulację prawną czasu powstania obowiązku podatkowego w tym podatku, od którego rozpoczyna bieg termin przedawnienia prawa do wydania decyzji o ustaleniu wysokości zobowiązania podatkowego w wymienionym przedmiocie[59].

Natomiast niektóre sądy prezentowały stanowisko, że zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.s.d. pierwotny obowiązek podatkowy z tytułu dziedziczenia powstaje z chwilą przyjęcia spadku. Jeżeli od końca roku kalendarzowego, w którym powstał pierwotny obowiązek podatkowy, do uprawomocnienia się postanowienia stwierdzającego nabycie prawa do spadku upłynęło ponad 5 lat, to upływ terminu przedawnienia powoduje utratę prawa do wydania decyzji ustalającej wysokość takiego zobowiązania. Regulację art. 6 ust. 4 u.p.s.d. należy traktować jako swoiste odnowienie obowiązku podatkowego, które w istocie zmierza do przerwania biegu przedawnienia, co nie może powodować powstania obowiązku podatkowego ponownie w przypadku, gdy od dnia powstania obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 1 upłynął już okres przedawnienia[60].

---

[56] Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zm., dalej: u.p.s.d.

[57] Wyroki: z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 984/09, z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1457/08, z dnia 25 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 37/07, z dnia 22 grudnia 2004 r., sygn. akt III SA/Wa 583/04.

[58] W wyrokach: z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II FSK 1263/07 i z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt II FSK 1311/05.

[59] Wyroki: z dnia 18 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Po 23/08, z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Bd 566/08, z dnia 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt II FSK 921/06.

[60] Wyrok z dnia 6 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1352/08, podobnie w sprawie I SA/Łd 1354/08.

3.6.3. *Rozbieżności wywoływała także kwestia zwolnienia przedmiotowego* na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.s.d. darowizny udziałów w spółce jawnej. Część składów orzekających opowiedziała się za poglądem, że nabycie w drodze darowizny (dziedziczenia) udziału w formie spółki jawnej wyczerpuje definicję nabycia części zakładu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.s.d, natomiast część przyjęła stanowisko, że darowizna (dziedziczenie) udziału w spółce jawnej nie jest równoznaczna z nabyciem części zakładu (rzeczy i praw majątkowych wchodzących w skład zakładu), lecz stanowi nabycie praw majątkowych i nie korzysta ze zwolnienia z podatku od spadków i darowizn na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.s.d. Kwestia ta została rozstrzygnięta w uchwale z dnia 30 marca 2009 r., sygn. akt II FPS 5/08, w której postanowiono, że w stanie prawnym obowiązującym w 2004 r. nabycie w drodze darowizny udziałów w spółce jawnej nie mieści się w definicji nabycia zakładu lub jego części w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.s.d.

3.7. Podatek od nieruchomości

W orzecznictwie niejednolicie oceniano możliwość zwolnienia od podatku od nieruchomości na podstawie obowiązującego w latach 2004–2006 art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[61] gruntów zajętych pod pasy drogowe dróg wewnętrznych.

W większości orzeczeń przyjmowano, iż podstawę dla takiego zwolnienia może stanowić jedynie odpowiednie sklasyfikowanie gruntu w ewidencji gruntów i budynków[62]. Zgodnie z tym poglądem twierdzono, że organ podatkowy nie może, posługując się środkami dowodowymi uruchamianymi w toku postępowania podatkowego, podważać ustaleń klasyfikacyjnych, lecz jest nimi związany[63]. Zgodnie z drugim poglądem stwierdzono, że w świetle art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l., w stanie prawnym obowiązującym od 9 grudnia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r., opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegały również pasy drogowe wraz z drogami oraz obiektami budowlanymi związanymi z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu. W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, odmiennie niż w ustawie o podatku rolnym lub w ustawie o podatku leśnym, brak jest bezpośredniego odniesienia do ewidencji gruntów i budynków. W związku z tym dla celów wymiaru podatku od nieruchomości, zwłaszcza gdy ewidencja pewnej kategorii gruntów nie uwzględnia, zapisy w niej zawarte mają znaczenie drugorzędne, a determinantem wymiaru podatku od nieruchomości jest wystąpienie zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie obowiązku podatkowego. Uznanie za prawidłowe stanowiska odmiennego prowadziłoby do sytuacji, w której ewidencja gruntów i budynków zawsze stanowiłaby jedyną podstawę wymiaru podatków, nawet gdy dane z tej ewidencji byłyby niezgodne ze stanem rzeczywistym. Z brzmienia poz. 3 pkt 7 lit. a/ załącznika Nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[64]

[61] Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm., dalej: u.p.o.l.

[62] Wyroki: z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt II FSK 652/08, z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II FSK 854/08, z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1066/08.

[63] Wyrok o sygn. akt II FSK 652/08.

[64] Dz. U. Nr 38, poz. 454.

wynika tylko tyle, że grunty zajęte pod wewnętrzną komunikację gospodarstw rolnych, leśnych oraz poszczególnych nieruchomości nie są drogą w rozumieniu rozporządzenia. Grunty te wlicza się do przylegającego do nich użytku gruntowego. Fakt, że nie mogą w związku z tym być oznaczone symbolem „dr", nie oznacza, że nie są one objęte zwolnieniem przedmiotowym z art. 2 ust.3 pkt 4 u.p.o.l. [65]

3.8. Egzekucja należności pieniężnych

Odnośnie do tytułu wykonawczego w przypadku egzekucji z majątku osobistego podatnika i z majątku wspólnego podatnika i jego małżonka stwierdzono, że do egzekucji prowadzonej z majątku odrębnego zobowiązanego i majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka niezbędne jest wystawienie tytułu wykonawczego na oboje małżonków, gdy egzekucja miała obejmować zarówno majątek osobisty zobowiązanego małżonka, jak i majątek wspólny małżonków. Powołano się na orzeczenia sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego akcentujące objęcie małżonka zobowiązanego ochroną prawną równą zobowiązanemu (uprawnienia do wnoszenia przewidzianych w ustawie środków zaskarżenia, w tym zarzutów na postępowanie egzekucyjne) w przypadku uwzględnienia tego współmałżonka w tytule wykonawczym. Z poglądem tym nie zgodził się sędzia zgłaszając zdanie odrębne, w którym zwrócił uwagę na treść art. 27c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[66], z którego wynika, że tytuł wykonawczy wystawia się na oboje małżonków tylko wtedy, kiedy egzekucja ma być prowadzona zarówno z ich majątku wspólnego, jak i z majątków osobistych obojga małżonków. Ponadto wskazał na istotne różnice w powstawaniu zobowiązania współmałżonka w prawie cywilnym i podatkowym: zobowiązanie podatkowe wobec pozostającego w związku małżeńskim podatnika powstaje w sposób określony w ordynacji podatkowej, a zakres odpowiedzialności z tego tytułu w odniesieniu do majątku wspólnego, co do zasady, nie zależy od zachowania drugiego z małżonków i wynika z mocy prawa, czyli z samego faktu pozostawania w związku małżeńskim i istnienia majątkowej wspólności małżeńskiej[67].

3.9. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Jak wynika z analizy orzecznictwa, w sprawach rozpoznanych w 2009 r. przedmiotem wypowiedzi składów orzekających były co do zasady przepisy ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[68]. Jednak 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[69]. Liczba spraw z zakresu podatku od czynności cy-

[65] Wyrok z dnia 16 października 2009 r., sygn. akt II FSK 784/08.

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

[67] Wyroki: z dnia 1 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 186/09 i z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 221/09.

[68] Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 ze zm., dalej: u.p.c.c.

[69] Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.

wilnoprawnych była stosunkowo niewielka. W tej kategorii spraw nie odnotowano rozbieżności w orzecznictwie.

W judykatach z 2009 r. zgodnie przyjmuje się, że wartość rynkowa określona w trybie art. 6 ust. 4 u.p.c.c. musi także odpowiadać kryteriom, o jakich mowa w ust. 2 art. 6 u.p.c.c., zawarta w tym przepisie definicja wartości rynkowej została bowiem stworzona na potrzeby u.p.c.c. i ma walor uniwersalny. Innymi słowy, wymóg określenia wartości rynkowej na podstawie opinii biegłego nie uprawnia organu podatkowego do swobodnego kształtowania wartości rynkowej przedmiotu czynności prawnej w oderwaniu od realiów panujących na rynku w obrocie danymi dobrami[70]. Przepisy art. 6 ust. 2–4 u.p.c.c. łącznie tworzą zobiektywizowane kryteria ustalania wartości przedmiotu czynności cywilnoprawnej stanowiącego podstawę wymiaru należnego podatku. Sposób ustalenia tej wartości nie może być oderwany od miejsca zawarcia transakcji, w którym warunki popytu i podaży mają istotny wpływ na taką wartość[71].

Kwestionując stanowisko organów podatkowych, że wyłączenie od opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych w oparciu o art. 2 pkt 4 u.p.c.c. jest uzależnione wyłącznie od statusu sprzedającego w zakresie podlegania podatowaniu podatkiem od towarów i usług lub od jego zwolnienia bądź niepodlegania temu podatkowi stwierdzono, że ze sformułowania art. 2 pkt 4 u.p.c.c. „przynajmniej jedna ze stron tej czynności" wynika odesłanie ustawodawcy do badania zasad opodatkowania każdej strony dokonanej czynności[72].

Podkreślono także, że skoro ustawodawca na użytek u.p.c.c. nakazał traktować (rozumieć) pożyczkę udzieloną spółce przez wspólnika jako zmianę umowy spółki, to zgodnie z zasadami legislacji należy przyjąć, iż przepisy tej ustawy dotyczące pożyczek nie obejmują swym działaniem pożyczki udzielonej spółce przez wspólnika[73].

W 2009 r. kontynuowana była linia orzecznicza stanowiąca, że późniejsze rozwiązanie ważnie zawartej umowy nie wywołuje uprawnień do żądania zwrotu zapłaconego przy jej zawarciu podatku[74].

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w judykatach z 2009 r. przyjmowano, iż art. 7 ust. 1 Dyrektywy 69/335/EWG odnosi się do stanu prawnego obowiązującego w danym państwie w dniu 1 lipca 1984 r., co wynika z treści tiret trzecie ww. przepisu dyrektywy. Wskazano tam bowiem, że „Republika Grecka określi, które operacje zostaną zwolnione z podatku kapitałowego". Takie rozwiązanie związane było z faktem, iż ustawodawstwo tego kraju (rok przystąpienia 1981), a nie ustawodawstwo wspólnotowe, w dniu

[70] Zob. wyroki: z 13 maja 2009 r., II FSK 436/08 oraz II FSK 120/08.

[71] Wyrok z 14 stycznia 2009 r., I SA/Lu 399/08.

[72] Wyrok z 12 marca 2009 r., I SA/Rz 755/08, tak też w wyrokach: z 26 stycznia 2006 r., I SA/Po 2506/03 oraz z 11 maja 2007 r., III SA/Wa 2260/06.

[73] Por. wyroki: z 11 września 2009 r., III SA/Wa 619/09 oraz z 15 października 2009 r., I SA/Sz 556/09 wraz z powołanymi tam wyrokami NSA: z 11 lipca 2006 r., II FSK 978/05 i z 5 października 2007 r., II FSK 739/06.

[74] Zob. wyroki: z 5 listopada 2009 r., II FSK 891/08 oraz powołane tam orzeczenia z lat ubiegłych, tj. wyroki: z 16 stycznia 2008 r., II FSK 1568/06, z 10 kwietnia 1997 r., I SA/Po 1277/96, z 3 lutego 1999 r., I SA/Gd 109/97.

1 lipca 1984 r. w ogóle nie przewidywało istnienia podatku kapitałowego. W powyższej kwestii wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny, w pełni akceptując ten sposób stosowania postanowień Dyrektywy i stwierdzając, że nie zachodziły przesłanki uzasadniające podjęcie stosownych zabiegów dostosowawczych polegających na skorygowaniu unormowania krajowego w celu implementacji Dyrektywy[75].

[75] Wyrok z 13 października 2009r., II FSK 636/08. Ocena taka zawarta jest również w innych wyrokach, np.: z 9 września 2009 r., sygn. III SA/Wa 619/09, z 15 października 2009 r., I SA/Sz 556/09 oraz z 10 grudnia 2009 r., I SA/Ke 509/09 i z 17 grudnia 2009 r., I SA/Ke 497/09.

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 2009 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
1 434	2 321	3 755	1 956	52%	1 799

W 2009 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęły 2321 skarg kasacyjnych oraz dwie skargi o wznowienie postępowania.

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2009 r. zostały wniesione głównie przez osoby prawne (1529) i fizyczne (769) oraz przez prokuratora (18) i organizacje społeczne (7). W postępowaniu przed NSA w sprawach uczestniczyło 377 pełnomocników organów administracji. Jako pełnomocnicy skarżących w 60 sprawach uczestniczyli adwokaci, w 287 sprawach uczestniczyli radcowie prawni i w 43 sprawach rzecznicy patentowi. Prokurator uczestniczył w 8 sprawach.

Spośród rozstrzygniętych skarg kasacyjnych ponad 56,5% dotyczyło spraw z zakresu obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2009 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
39	445	484	434	89,7%	50

Spośród załatwionych zażaleń 54 dotyczyło zagadnień prawa pomocy, 27 wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 83 uchybienia terminu, a 270 innych spraw.

Ponadto rozstrzygnięto 10 sporów kompetencyjnych wskazując w 7 przypadkach organ właściwy do rozpoznania sprawy.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Gospodarczej

2.1. Uwagi wstępne

Nadzór Izby Gospodarczej NSA nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych sprawowany w zakresie jej właściwości sprowadzał się głównie do nadzoru ju-

dykacyjnego przez rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów. Jego ilustrację z podziałem na sprawy należące do właściwości wydziałów Izby przedstawiono w załączniku do *Informacji*.

Na ujednolicenie orzecznictwa istotny wpływ mają również uchwały podejmowane na wniosek Prezesa NSA wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości składów orzekających przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych przedstawiane w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a.[1]

Prezes NSA na podstawie art. 36 § 1 p.u.s.a. w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a. wystąpił o wyjaśnienie przepisów i łączących się z nimi zagadnień prawnych dotyczących m.in.: dopuszczalności na podstawie art. 155 k.p.a. zmiany decyzji zawierającej zezwolenie na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych w zakresie określenia miejsca prowadzenia tych gier, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych; konieczności zastosowania art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w przypadku, gdy w wyniku wniesienia wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. organ spełni obowiązki, o których mowa w art. 54 § 2 tej ustawy; dopuszczalności w świetle art. 183 § 1 oraz art. 134 § 2 w związku z art. 193 p.p.s.a. zastosowania przez NSA z urzędu art. 189 tej ustawy, polegającej na uchyleniu orzeczenia WSA i odrzuceniu skargi, niezależnie od zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej i przy braku przesłanek nieważności postępowania sądowego, a ponadto czy w świetle art. 134 § 2 w związku z art. 193 i art. 197 p.p.s.a. dopuszczalne jest uchylenie przez NSA na podstawie art. 189 w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a. postanowienia WSA o odmowie przywrócenia terminu i odrzucenie wniosku o przywrócenie terminu jako niedopuszczalnego lub spóźnionego.

Ponadto składy orzekające NSA przedstawiły w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. do rozstrzygnięcia następujące zagadnienia prawne, jakie wyłoniły się przy rozpoznawaniu trzech skarg kasacyjnych i jednego zażalenia na postanowienie WSA, dotyczące m.in. kwestii: czy sprawa o zatwierdzenie projektu zmiany oferty ramowej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne jest sprawą o nałożenie obowiązku regulacyjnego, o której mowa w art. 206 ust. 2 tej ustawy; czy na postanowienie WSA wydane na podstawie art. 259 § 2 p.p.s.a. o odrzuceniu sprzeciwu wniesionego od postanowienia referendarza sądowego w przedmiocie odmiany przyznania prawa pomocy, przysługuje zażalenie; czy na niewykonanie określonego w art. 479^{59} § 1 k.p.c. obowiązku przekazania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji przysługuje do sądu administracyjnego skarga na bezczynność tego organu (art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) oraz czy sąd administracyjny, rozpoznając wniosek organizacji społecznej, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, winien brać pod uwagę tylko to, czy sprawa dotyczy jej statutowej działalności, czy też badać istnienie interesu społecznego w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.a.[2]

---

[1] Zagadnienia te zostały szczegółowo omówione w I części *Informacji*.

[2] Do tego zagadnienia odniesiono się w uzasadnieniu postanowienia składu 7 sędziów wydanego po przejęciu sprawy do rozpoznania na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a.

Ujednoliceniu orzecznictwa WSA sprzyjają też konferencje sędziów, na których omawiane są zagadnienia ujawniane w następstwie analizy stosowania przepisów postępowania i prawa materialnego dokonanej na podstawie orzeczeń wydanych w dłuższych okresach czasu. Z udziałem sędziów Izby Gospodarczej i sędziów WSA odbyła się w czerwcu 2009 r. konferencja poświęcona wybranym problemom z zakresu rolnych funduszy unijnych. Ważne znaczenie mają również konferencje sędziów Izby Gospodarczej, na których wspólnie z przedstawicielami środowiska nauki analizowane są teoretyczne problemy w wybranych dziedzinach orzecznictwa – taka konferencja odbyła się we wrześniu 2009 r.

2.2. Sprawy z zakresu właściwości Wydziału I Izby Gospodarczej

Do Wydziału I Izby Gospodarczej NSA wpływały sprawy dotyczące przede wszystkim weryfikacji zgłoszeń celnych w zakresie klasyfikacji taryfowej, świadectw pochodzenia i stawek celnych dla towarów z krajów azjatyckich, określenia kwoty długu celnego oraz kwoty podatku od towarów i usług. W Wydziale I zarejestrowano również ok. 400 spraw dotyczących obowiązku zapłaty podatku akcyzowego, odmowy nadpłaty i zwrotu tego podatku, a także interpretacji podatkowych w tym zakresie, przekazanych z Izby Finansowej NSA.

Obok kwestii merytorycznych związanych z jednolitością orzecznictwa nadzór nad działalnością sądów wojewódzkich dotyczył też szeregu innych czynności procesowych, m.in. prawidłowości pobierania wpisów od skarg kasacyjnych. Pomimo znacznego upływu czasu od wydania w składzie siedmiu sędziów postanowienia NSA z dnia 21 stycznia 2008 r., sygn. akt I GSK 2039/06, w którym NSA ustalił, że w sprawach skarg na decyzje zawierające rozstrzygnięcia w dwóch sprawach w znaczeniu materialnoprawnym: celnej i podatkowej, pobiera się dwa wpisy, jeden w sprawie celnej i drugi w sprawie podatkowej, nadal można zauważyć uchybienia sądów wojewódzkich w tym zakresie. Przykładowo WSA we Wrocławiu w niektórych sprawach (np. w sprawie osygn. akt III SA/Wr 364/08) pobierał prawidłowe wpisy od skargi, tzn. jeden wpis w sprawie celnej i drugi w sprawie podatkowej. Jednak pobierając wpis od skargi kasacyjnej sumował wpisy pobrane od skargi w sprawie celnej i w sprawie podatkowej i pobierał jeden wpis stanowiący połowę tych połączonych wpisów. Zgodnie z cytowanym wyżej postanowieniem prawidłowe natomiast jest pobieranie wpisu od skargi kasacyjnej osobno do każdej ze spraw, czyli połowę wpisu od skarg w sprawie celnej i połowę wpisu od skargi w sprawie podatkowej. Najczęściej powtarzającym się błędem sądów wojewódzkich w kwestii wpisów jest sumowanie wartości przedmiotu sporu w sprawie celnej i w sprawie podatkowej i pobieranie jednego wpisu od skargi i skargi kasacyjnej, zamiast dwóch wpisów – osobno od wartości przedmiotu sporu w sprawie celnej i od wartości przedmiotu sporu w sprawie podatkowej.

Uchybienia sądów wojewódzkich pojawiły się również w zakresie rejestracji spraw. W grupie 51 zażaleń przekazanych przez WSA w Gdańsku (np. w sprawie o sygn. akt III SA/Gd 52/09) skargę do sądu pierwszej instancji wniosła Spółka X – agencja celna będąca, co wynika z akt administracyjnych sprawy, przedstawicielem pośrednim Spółki Y. Spółka X figurowała w nagłówku skargi, pod skargą podpisał się jej prezes, mimo że w pierwszym

zdaniu wskazała, że wnosi skargę w imieniu Spółki Y. Do skargi nie dołączono żadnego pełnomocnictwa od Spółki Y dla prezesa Spółki X, zresztą byłoby to możliwe, tylko gdyby prezes Spółki X był równocześnie pracownikiem Spółki Y (art. 35 § 2 p.p.s.a.). Sąd pierwszej instancji, być może ze względu na to, że Spółka X była przedstawicielem pośrednim i dłużnikiem solidarnym, a więc mogła wnieść skargę, potraktował tę Spółkę jako wnoszącą skargę i wezwał ją do uiszczenia wpisu od skargi. Spółka X wniosła zażalenie na to zarządzenie, a pod zażaleniem podpisał się radca prawny. Pełnomocnictwa dla radcy prawnego udzielił prezes Spółki X, wskazując w jego treści, że udziela go w imieniu X i w imieniu Y. W tych sprawach sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił należycie wątpliwości dotyczących określenia podmiotu wnoszącego skargę i zażalenie.

Inne uchybienia sądów wojewódzkich dotyczyły niewypełniania obowiązku, o którym mowa w art. 299 § 3 p.p.s.a. Uchybienie to polega na prowadzeniu korespondencji bezpośrednio z zagranicznym uczestnikiem postępowania. Zdarza się również, że sądy wojewódzkie pomijają w ogóle uczestników postępowania bądź pomijają ich od pewnego etapu postępowania (np. wysyłają do uczestnika odpis skargi, ale nie zawiadamiają go o rozprawie albo wysyłają odpis skargi kasacyjnej, ale nie wysyłają odpowiedzi na skargę kasacyjną). Sądy wojewódzkie przesłały również orzeczenia, w których brakowało podpisu pod uzasadnieniem w oryginale (V SA/Wa 1493/08 – I GSK 152/09) lub rozstrzygnięcia w oryginale wyroku (III SA/GL 42/06 – I GSK 1046/07). Nadal zdarzają się sytuacje, w których w aktach WSA występuje problem związany z dokumentami, z których wynika upoważnienie do reprezentowania podmiotu, m.in. do udzielania pełnomocnictw (np. brak jest takich dokumentów lub są dokumenty niewłaściwe, np. odpis aktualny z KRS z datą późniejszą od daty pełnomocnictwa).

Stwierdzone uchybienia często powodowały konieczność zwracania sądom wojewódzkim akt w celu usunięcia dostrzeżonych braków, co niewątpliwie wydłużało postępowanie międzyinstancyjne. Na powyższe kwestie zwraca się również uwagę sędziom pełniącym funkcje administracyjne w WSA.

Rozpoznano jedno zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA, na które uchwałą z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. akt I GPS 1/09 udzielił on odpowiedzi, że na postanowienie wojewódzkiego sadu administracyjnego wydane na podstawie art. 259 § 2 p.p.s.a. o odrzuceniu sprzeciwu wniesionego od postanowienia referendarza sądowego w przedmiocie odmowy przyznania prawa pomocy przysługuje zażalenie.

2.3. Sprawy z zakresu właściwości Wydziału II Izby Gospodarczej

2.3.1. *W uchwałach o sygn. akt: II GPS 3/09, II GPS 5/09, II GPS 2/09 zostały wyjaśnione przepisy prawne*, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, natomiast w uchwałach o sygn. akt: II GPS 2/09 i II GPS 1/09 rozstrzygnięto zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości, jakie wyłoniły się przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych[3].

[3] Zagadnienia te zostały szczegółowo omówione w I części *Informacji*.

Odnotowania wymaga też ocena prawna wyrażona w uzasadnieniu postanowienia składu siedmiu sędziów NSA z dnia 28 września 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09, podjętym w trybie art. 187 § 3 p.p.s.a.. Sprowadza się ona do stwierdzenia, że istotą udziału organizacji społecznej zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowoadministracyjnym jest zapewnienie nad nimi szeroko pojętej kontroli społecznej – oczywiście przy spełnianiu warunków kształtujących jej status prawny i kwalifikowania się charakteru rozstrzyganej sprawy do zakresu jej działalności statutowej. Nie można więc ograniczać się tylko do relacji pomiędzy przepisami art. 31 § 1 k.p.a. i art. 33 § 2 w związku z art. 9 p.p.s.a. przez uzależnienie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym od wcześniejszego jej udziału w postępowaniu administracyjnym.

2.3.2. *Wspomniana konferencja z czerwca 2009 r. miała wpływ na ujednolicenie orzecznictwa w sprawach z zakresu rolnych funduszy unijnych*. W dyskusji nad referatem dotyczącym charakteru prawnego procedury rozdziału wspólnotowych funduszy unijnych podkreślono, że przy stosowanej w Polsce metodzie zarządzania dzielonego środkami z budżetu Wspólnoty, w prawie krajowym określa się sposoby i procedurę ich dzielenia, w tym również co do administracyjnej lub cywilnej metody rozdziału środków, ale zawsze bez możliwości modyfikacji przesłanek materialnoprawnych i przy zapewnieniu skutecznej ochrony sądowej interesów podmiotów ubiegających się o przyznanie takich środków. Przy sprzeczności prawa krajowego z przepisami wspólnotowymi należy odmawiać jego zastosowania, gdy nie służy ono wykorzystaniu środków z budżetu Wspólnoty na zmianę struktury rolnictwa.

Obszerną ilustracją z zakresu orzecznictwa i doktryny posłużono się w dwóch referatach dotyczących przyznawania rent strukturalnych oraz posiadania gospodarstwa rolnego jako przesłanki prawa do płatności i pomocy w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, a następnie w nawiązującej do nich dyskusji. Jak się okazało, najwięcej trudności stwarzało w orzecznictwie zbudowanie wewnętrznie spójnego systemu źródeł prawa z aktów dotyczących przyznawania płatności i pomocy z podziałem na rodzaje funduszy, okresy budżetowe i źródła finansowania świadczeń. Dotyczyło to również szczególnie ważnego w orzecznictwie konstruowania i wykorzystywania pojęć obejmujących liczne definicje i określenia na podstawie przepisów krajowego prawa administracyjnego i cywilnego oraz prawa wspólnotowego. W orzecznictwie dochodziło do rozbieżności nawet odnośnie do podstawowych określeń i definicji dotyczących np. gospodarstwa rolnego i prowadzenia w nim działalności rolniczej oraz jego dziedziczenia, warunków, jakie musi spełniać przekazujący je rolnik i osoba przejmująca gospodarstwo, aby przyznawana renta strukturalna służyła pokoleniowej i ekonomicznej restrukturyzacji rolnictwa. Chodziło również o złożoną problematykę posiadania gospodarstwa i zmiany posiadacza gospodarstwa w sprawach uprawnień do płatności i pomocy, z uwzględnieniem różnic występujących przy posiadaniu jako przesłanki ubiegania się o płatności bezpośrednie oraz w sprawach korzystania z innych form pomocy.

Na konferencji we wrześniu 2009 r. dyskusja toczyła się wokół teoretycznych problemów zarysowanych w przygotowanych referatach dotyczących: sytuacji interpretacyjnych w orzecznictwie, przywileju korzyści w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, pytań prawnych sądów kierowanych do TK oraz aktów i czynności z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) w orzecznictwie NSA. Chodziło głównie o stosowanie przez sądy administracyjne przepisów, dla których w orzeczeniu

Trybunału Konstytucyjnego określono inny termin utraty mocy obowiązującej (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Natomiast w referacie poświęconym aktom i czynnościom, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ukazano – ilustrując kilkudziesięcioma orzeczeniami sądów administracyjnych – w jaki sposób i według jakich kryteriów należy je identyfikować i odróżniać od innych działań wyłączonych spod kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

2.3.3. *Do końca 2006 r. przyznawano środki z budżetu Wspólnoty w drodze decyzji administracyjnej*. W ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[4] dotyczącej kolejnego siedmioletniego okresu planowania początkowo przyznawano te środki w drodze zawieranych umów, by następnie po jej nowelizacji obowiązującej od dnia 20 grudnia 2008 r. tryb umowny zastąpić aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, ale z inną procedurą ich sądowej kontroli niż przewidziana dla objętych art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zmiany te zostały wprowadzone w dwojaki sposób: przez wyłączenie w art. 30e ustawy niektórych przepisów p.p.s.a oraz przez zawarte w niej odmienne unormowania, które dopiero po ich zestawieniu z przepisami p.p.s.a. pozwalają ustalić, o jaką normę chodzi. Jednocześnie w postępowaniu przed dysponentami funduszy wyłączono stosowanie przepisów k.p.a. odsyłając do procedur przewidzianych w systemach realizacji różnych programów operacyjnych. Przed sądami administracyjnymi pojawiło się wyzwanie w postaci zbudowania nowego wzorca kontroli legalności przyznawania środków przewidzianych w tej ustawie, na podstawie dotychczas nieznanych orzecznictwu procedur. W już rozpoznanych skargach kasacyjnych NSA przyjmował, że odstępstwa od przepisów p.p.s.a. mogą być stosowane tylko po spełnieniu warunków przewidzianych w przepisach szczególnych wymienionej ustawy po jej nowelizacji, co uporządkowało orzecznictwo WSA.

Nie zawsze Zakład Ubezpieczeń Społecznych i sąd pierwszej instancji właściwie interpretują art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[5], błędnie utożsamiając unormowania kierowane do różnych adresatów w sprawach umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Artykuł 28 ust. 1–3 dopuszcza możliwość umarzania tych należności w przypadku ich całkowitej nieściągalności. Wyjątek od nich jest przewidziany w art. 28 ust. 3a: należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek mogą być w uzasadnionych wypadkach umarzane pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. W § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne[6] określono 3 sytuacje, gdy umorzenie składek jest możliwe po wykazaniu przez zobowiązanego, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest on w stanie opłacić należności z powodu zbyt ciężkich skutków dla niego i rodziny. Chodzi tu również o przedsiębiorców będących jednocześnie płatnikami składek, którym w razie wspomnianego umorzenia nie zalicza się do okresu ubezpieczenia przerw w opłacaniu składek na własne ubezpieczenie społeczne. W tych sprawach ZUS pomija istotę uznania administracyjnego przy orzekaniu o umorzeniu należności z tytułu składek.

[4] Dz. U. Nr 227, poz. 1658.
[5] Dz. U. z 20007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.
[6] Dz. U. Nr 141, poz. 1365.

W licznych sprawach kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[7] NSA eliminował wątpliwości na tle sformułowanej w jej art. 4 pkt 11 definicji przewozów okazjonalnych, która nie ma zastosowania do wykonywania transportu drogowego taksówką na podstawie udzielonej licencji po spełnieniu przez przedsiębiorcę dodatkowych wymagań określonych w art. 6 tej ustawy. Również w szeregu spraw NSA przyjmował, że ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdu, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy, nie obowiązują przy wykonywaniu transportu drogowego taksówką i dotyczą jedynie wykonywania przewozów okazjonalnych. Chodzi o to, aby uniemożliwić przedsiębiorcom wykonującym przewozy okazjonalne świadczenie usług zastrzeżonych dla transportu drogowego osób taksówką przez oznaczenie pojazdu danymi o przedsiębiorcy, lampą lub innymi urządzeniami technicznymi oraz umieszczenie w nim i używanie taksometru. Ponadto zwracano uwagę na odpowiedzialność kierowcy pojazdu samochodowego za naruszenie obowiązku posiadania dokumentów wymienionych w art. 87 ust. 1 oraz naruszenie zasad określonych w art. 92a ust. 1 i 2 ustawy, ponoszoną w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, która nie pokrywa się z odpowiedzialnością przedsiębiorcy mającej charakter administracyjny. Również z zakresu tej ustawy NSA przyjął, że jej art. 92 daje podstawę do sumowania kar za poszczególne naruszenia ujawnione w toku jednej kontroli i nie można w takiej decyzji nakładającej sprecyzowaną karę dostrzegać wielu rozstrzygnięć ani orzekać w postępowaniu odwoławczym w sposób sprzeczny z art. 138 k.p.a., zawierającym pełne unormowanie co do możliwych uprawnień organu II instancji.

Są to jedynie zarysowane problemy, szerzej ukazane w materiałach do wykorzystania w *Informacji o działalności NSA w 2009 r*.

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

3.1. Sprawy celne

Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 2690 spraw celnych, co stanowiło 4,8% ogółu wpływu. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały łącznie 3191 spraw celnych, z czego uwzględniono 521 skarg, oddalono 1 400, odrzucono 4, w inny sposób załatwiono 197 spraw, a na posiedzeniu niejawnym załatwiono 1069 spraw. Procent uwzględnień skarg w sprawach celnych do ogółu załatwionych spraw wynosił 0,922.

Największy wpływ odnotowano w wojewódzkich sądach administracyjnych w Rzeszowie – 359 spraw, Warszawie – 296, Olsztynie – 281, Szczecinie – 202, Poznaniu – 186. Z poprzedniego okresu najwięcej pozostało do rozpoznania spraw w Warszawie – 459, Poznaniu – 341, Krakowie – 97, Wrocławiu – 65, Gliwicach – 59.

Najwięcej uwzględnień skarg w sprawach celnych odnotowano w WSA: w Warszawie – 161, Poznaniu – 80, Wrocławiu – 75, Bydgoszczy – 38, Szczecinie – 32, natomiast najwięcej skarg oddalonych zostało w WSA w Warszawie – 287, Poznaniu – 285, Gorzowie Wlkp. – 161, Opolu –126, Lublinie –98.

W Izbie Gospodarczej NSA rozpoznano 105 skarg kasacyjnych wniesionych od orzeczeń sądów pierwszej instancji w sprawach celnych. W 116 sprawach uchylono zaskarżone orzeczenie i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, w 2 sprawach uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę, oddalono 953 skargi kasacyjne, 8 spraw załatwiono w inny sposób, a na posiedzeniu niejawnym załatwiono łącznie 26 spraw.

W większości spraw celnych podstawą prawną kontrolowanych w postępowaniu sądowym decyzji są przepisy rozporządzeń wspólnotowych: Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny[8], rozporządzenie Komisji (EWG) Nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny[9] oraz przepisy ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne[10] w związku z art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo celne[11]. Należy odnotować, że wśród spraw celnych znaczną liczbę stanowiły sprawy dotyczące problematyki dominującej od kilku lat weryfikacji świadectw pochodzenia sprowadzonego towaru, określenia wartości celnej towaru czy zasadności doliczania opłaty licencyjnej do wartości celnej. W tych sprawach orzecznictwo jest jednolite i ugruntowane.

Ważnym zagadnieniem rozstrzyganym przez sądy administracyjne była wykładnia pojęcia „błąd organu celnego", ponieważ nie zostało ono zdefiniowane w przepisach prawa celnego. Ta problematyka była także przedmiotem rozważań ETS, który przyjmował szerokie rozumienie tego pojęcia i uznawał, że nie chodzi tylko o proste błędy rachunkowe czy pisarskie, ale także o wszelkiego rodzaju błędy polegające na błędnej wykładni lub błędnym zastosowaniu prawa. Na przykład w sprawie *Hewlett Packard France*[12] ETS za błąd właściwych organów celnych uznał sytuację, w której organy bez protestu przyjmowały zgłoszenia celne z błędnym kodem taryfy celnej, podczas gdy zwykłe zestawienie dokładnego opisu towarów ze zgłoszoną pozycją taryfy powinno było ujawnić pomyłkę. Mimo zatem pasywnego działania organów celnych, ograniczonego do przyjęcia zgłoszeń celnych, ETS uznał, że mamy do czynienia w tym wypadku z aktywnym błędem w rozumieniu art. 220 ust. 2 lit. b/ Wkc. W sprawie *Foto-Frost*[13] ETS uznał, że przyjęcie bez jakichkolwiek protestów zgłoszenia celnego zawierającego wszelkie niezbędne dane powinno wystarczyć do stwierdzenia błędu przez organ celny. Na to stanowisko powołał się Sąd w sprawie o sygn. akt V SA/Wa 739/09, uznając, że zgłoszenie celne w tej sprawie zostało poddane przez organ celny weryfikacji w dacie jego przyjęcia, a organ ten nie zakwestionował żadnej pozycji tego zgłoszenia, w tym zadeklarowanej zerowej stawki celnej. Trudno więc – w ocenie Sądu – w takiej sytuacji oczekiwać od importera, że sam – po dokonaniu takiej kontroli – stwierdzi popełnione przez siebie uchybienia mające wpływ na należności celne.

[7] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.
[8] Dz. Urz. UE Nr L 302 z dnia 19 października 1992 r. ze zm., dalej: Wkc.
[9] Dz. Urz. WE Nr L 253 z dnia 11 października 1993 r., ze zm., dalej: Rwkc.
[10] Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.
[11] Dz. U. Nr 68. poz. 623 ze zm., dalej: p.c.
[12] Sygn. 250/91.
[13] Sygn. 314/85.

W szczególności za naruszenie zasad prowadzenia postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji za błąd organu celnego Sąd uznał wydanie decyzji o odmowie zwrotu należności celnych, gdy nie w pełni wyjaśniona pozostała kluczowa dla sprawy kwestia prawidłowości badań laboratoryjnych dotyczących składu spornego towaru[14].

NSA podzielił wykładnię pojęcia „błąd organu", przyjętą przez sąd pierwszej instancji, iż ogłoszenie taryfy celnej zawierającej błędy w tłumaczeniu między polską wersją a innymi wersjami językowymi powoduje niedopuszczalność korekty zgłoszenia celnego w trybie art. 220 ust. 2 lit. b/ Wkc. Dokonanie w tej sytuacji zaksięgowania należności *a posteriori* byłoby korygowaniem wcześniejszego błędu organów celnych kosztem płatnika działającego w zaufaniu do publikowanych w języku polskim norm prawa wspólnotowego oraz przekonanego o prawidłowości funkcjonowania polskiej wersji „Taric". Wskazano, iż pewność prawa wymaga, aby dane przepisy wspólnotowe umożliwiały zainteresowanym osobom dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które są na nie nakładane, co jest zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację przepisów w języku urzędowym adresata[15]. Uznano też, że nie można przyjąć istnienia błędu, gdy błąd organu celnego dotyczył przepisów wspólnotowych niepublikowanych w wersji polskiej[16].

3.1.1. *Charakter not i opinii Światowej Organizacji Celnej (WCO)*. Sądy pierwszej instancji[17] odnosząc się do stanowiska stron postępowania zarzucającego klasyfikacji towaru przez organy celne do odpowiedniej pozycji taryfy celnej, dokonanej na podstawie komentarza zawartego w Notach wyjaśniających do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów, brak mocy wiążącej, brak podstaw do modyfikacji zakresu Nomenklatury Scalonej, wyjaśniały, że noty, a także opinie WCO nie są wiążące ani dla organów celnych, ani dla sądów, co wielokrotnie podkreślał ETS. Jednakże nie można lekceważyć ich znaczenia w procesie stosowania Wspólnej Taryfy Celnej. W znacznej liczbie wyroków ETS jednoznacznie stwierdzał, że noty wyjaśniające nomenklatury WCO stanowią ważny środek służący zapewnieniu jednolitego stosowania taryfy przez organy celne państw członkowskich i jako takie mogą być uznane za istotną pomoc w interpretacji taryfy. Ich stosowanie w procesie interpretacji nomenklatury towarowej należy traktować jako zasadę. Ich istotne znaczenie wyprowadzone jest przez ETS z faktu, że kompetencja do ich wydawania została przyznana Światowej Organizacji Celnej przez państwa–strony z zamiarem zapewnienia jednolitości w interpretacji i stosowaniu nomenklatury[18].

3.1.2. *Wiążąca informacja taryfowa*. W sprawach dotyczących stosowania WIT-u sądy pierwszej instancji wyjaśniały, że w myśl art. 12 ust. 2 i 4 Wkc wiążąca informacja taryfowa zobowiązuje organy celne jedynie wobec osoby oraz towaru, na które została wystawiona, oraz wyłącznie w ciągu 6 lat i w zakresie formalności celnych dokonanych po dniu, w którym informacja została przez te organy wydana. Importer mógł więc uniknąć negatywnych

[14] Sygn. akt III SA/Lu 34/09.

[15] Por. sygn. akt: I. GSK 161/08, I GSK 231/08.

[16] Sygn. akt III SA/Kr 5/08.

[17] Sygn. akt: V SA/Wa 3095/08, V SA/Wa 1510/08, I SA/Ol 416/09.

[18] Wyrok ETS z 11 lipca 1980 r. w sprawie *Hauptzollamt Köln-Rheinau p. Chem-Tec*, 798/79, ECR 1980, s. 02639, a także wyrok ETS z 9 grudnia 1997 r. w sprawie *Leonhard Knubben Speditons GmBH p. Hauptzollamt Mannheim*, C–143/96, ECR 1997, s. I-07039.

konsekwencji ewentualnego nieprawidłowego klasyfikowania spornych towarów uzyskując dla siebie WIT. W sprawie, w której strona skarżąca nigdy jednak o taką decyzję nie wystąpiła, to co prawda nie można jej z tego tytułu czynić zarzutu, ale też nie może ta okoliczność uwalniać jej od obowiązku zapłaty należnego cła[19].

W orzecznictwie podnoszono, że wysokość stawki celnej wynika z przepisów prawa i nie może być modyfikowana w wyniku wydania WIT-u na niekorzyść adresata tej informacji. Modyfikacja może być tylko na korzyść posiadacza WIT-u. Ochrona ogranicza się tylko do prawa powołania się przez adresata na WIT, gdyby utrata ważności WIT-u spowodowała niekorzystne skutki dla niego. Wiążąca Informacja Taryfowa nie pełni funkcji ochronnej w stosunku do organu. Organ, który popełnił błąd przy wydaniu WIT-u wadliwie klasyfikując towar do niewłaściwego kodu, nie może „wykorzystywać" popełnionego błędu do uzyskania należności w wyższej wysokości niż wynikająca z przepisów prawa[20].

3.1.3. *Wartość transakcyjna*. W zakresie zagadnień dotyczących zasad ustalania wartości celnej towarów, z uwagi na prawie identyczne w tym zakresie brzmienie art. 29, 32 i 33 Wkc i art. 22 § 1 pkt 5 i art. 23 i 30 i 31 obowiązującej do dnia 1 maja 2004 r. ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny[21], w znacznej mierze aktualność zachowały poglądy wyrażone w poprzednio obowiązującym stanie prawnym. Orzecznictwo w tych sprawach nie nasuwa zastrzeżeń.

Za niezasadny uznał NSA[22] zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 29 ust. 1 Wkc, w sprawach, w których strona skarżąca podnosiła, że importowany przez nią towar miał wady produkcyjne, które jednak nie zostały przez nią zareklamowane u sprzedawcy. Natomiast w towarze nie stwierdzono żadnych uszkodzeń przed dopuszczeniem do swobodnego obrotu. Ponieważ strona skarżąca tytułem należności za importowany towar uiściła kwotę wynikającą z faktury sprzedaży dołączonej do zgłoszenia celnego, to trafnie sąd pierwszej instancji uznał, że podstawą do ustalenia wartości celnej jako wartości transakcyjnej była kwota określona w tej fakturze stosownie do art. 29 ust. 1 Wkc. Na gruncie omawianego przepisu w orzecznictwie ETS zwrócono uwagę, że „cena transakcyjna co do zasady jest ceną rzeczywiście zapłaconą lub należną za towar. Wartość celną oblicza się na podstawie indywidualnych sprzedaży, nawet jeśli nie odpowiadają one praktyce handlowej lub zdają się niezwyczajne dla danego rodzaju umowy"[23].

3.1.4. *Zwolnienia celne*. W sprawach dotyczących zwolnień celnych mienia osobistego (głównie samochodów osobowych) przywożonego na obszar celny Wspólnoty przez osoby przesiedlające się sądy zgodnie przyjmowały, że przepisy rozporządzenie Rady [EWG] nr 918/83 z dnia 28 maca 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych[24] nie przewidują wymogu zarejestrowania pojazdu w kraju trzecim, który uzasadniałby uzyskanie przez posiadacza pojazdu uprawnienia do zwolnienia z należności celnych. Istotne w świetle powołanych przepisów jest posiadanie i używanie pojazdu przez okres co naj-

[19] Sygn. akt: III SA/Gl 1038/09, III SA/Gl 1037/09.
[20] Sygn. akt I SA/Bd 619/09.
[21] Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.
[22] Sygn. akt: I GSK 1073/08, I GSK 883/08, I GSK 884/08.
[23] Wyrok ETS z dnia 4 lutego 1986 r., w sprawie nr 65/85 ECR 1986.
[24] Dz. Urz. UE L 83.105.1.

mniej 6 miesięcy w kraju trzecim przed przyjazdem na obszar Wspólnoty. Dla wyjaśnienia tych kwestii WSA w Warszawie w sprawie o ww. sygnaturze przywołał stanowisko ETS przyjęte w wyroku z dnia 17 marca 2005 r. wydanym w postępowaniu *Staatssecretaris van Financien przeciwko J.H.M. Feronowi* w sprawie C–170/03, w którym dokonano interpretacji pojęcia „posiadanie" sformułowanego w art. 3 rozporządzenia. Zdaniem Trybunału termin „posiadanie" oznacza, że zwolnienie celne nie ogranicza się wyłącznie do rzeczy należących do majątku osoby zainteresowanej przez co najmniej 6 miesięcy poprzedzających zmianę miejsca zamieszkania, lecz obejmuje również inne rzeczy, nad którymi wykonywała ona w tym samym okresie władztwo skuteczne i rzeczywiste[25].

3.1.5. *Charakter prawny dokumentu sporządzonego przez zagraniczne służby celne*. W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, w sprawach dotyczących charakteru dokumentu stanowiącego odpowiedź zagranicznych służb celnych uzyskaną w ramach procedury weryfikacyjnej od zagranicznych władz celnych przyjmuje się, że uznanie dokumentu zagranicznego za dokument urzędowy jest uzależnione od uregulowań zawartych w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Na przykład taką umową międzynarodową, którą Polska jest związana od czasu uzyskania członkostwa UE, jest również Porozumienie – Protokół dodatkowy z dnia 9 czerwca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych, będący załącznikiem do porozumienia w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską, uzupełniającego Umowę między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską o Protokół w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych; Porozumienie to jest zatwierdzone w imieniu Wspólnoty decyzją Rady z 2 czerwca 1997 r.[26]

Rozbieżne stanowisko od powszechnie przyjętego zajęto w sprawie o sygn. akt III SA/Lu 86/09, w którym uznano, że pismo administracji celnej Szwajcarii nie jest dokumentem urzędowym w myśl art. 194 § 1 i § 2 ordynacji podatkowej, a powinno być traktowane jako jeden z dowodów w postępowaniu celnym. Ten pogląd Sądu jest odosobniony i oczywiście błędny.

3.2. Sprawy z zakresu cen, opłat oraz stawek taryfowych

Niewielki wpływ odnotowano w sprawach dotyczących cen, opłat oraz stawek taryfowych, a orzecznictwo w tych sprawach było jednolite. Podobnie w sprawach dotyczących finansów publicznych do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2009 r. wpłynęło łącznie 1512 spraw, natomiast do NSA 153 sprawy.

Znaczną część stanowiły sprawy dotyczące ubezpieczeń zdrowotnych związanych z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[27] i przeważały w nich sprawy związane z decyzjami wydawanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w których zasadniczym problemem była kwestia dopuszczalności udzielania upoważnień

[25] Sygn. akt: V SA/Wa 2952/08, I SA/Bk 428/09, I SA/Bk 504/09, I SA/Bk 503/09.

[26] Dz. Urz. WE L 169 z 27 czerwca 1997 r. str. 77, Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne rozdz. 2 t. 8, str. 306 – por. sprawy o sygn. akt III SA/Lu 63/09, III SA/Wr 364/08, III SA/Lu 327/09, III SA/Lu 204/09, V SA/Wa 1010/09, III SA/Po 766/09, I GSK 3112/09, I GSK 729/08, I GSK 762/08, I GSK 765/08.

[27] Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm., dalej: u.s.u.s.

do działania w imieniu organu – ZUS. W tej kwestii orzecznictwo sądowoadministracyjne jest jednolite.

Od decyzji w powyższych sprawach wydanych przez organ pierwszej instancji (ZUS) stronie przysługiwało, zgodnie z treścią art. 83 ust. 4 u.s.u.s., prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy. W większości spraw wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpatrywał Prezes ZUS. Składy orzekające podzieliły utrwalony w orzecznictwie NSA pogląd, iż organem wydającym decyzje w trybie wskazanym w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. jest ZUS, a nie Prezes Zakładu. Z regulacji „stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy" wynika jedynie wskazanie podmiotu, do którego należy zaadresować powyższy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Organem zaś właściwym do wydania rozstrzygnięcia w sprawie tego wniosku jest ZUS[28].

W zakresie symbolu 655 sądy pierwszej instancji odnotowały w 2009 r. łączny wpływ 2485 spraw, natomiast NSA – 293. Znaczną część stanowiły sprawy dotyczące przyznawania środków z budżetu Unii Europejskiej, m.in. rent strukturalnych oraz dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych.

W sprawach z zakresu płatności obszarowych należy odnotować pojawienie się istotnego zagadnienia dotyczącego charakteru prawnego 7-dniowego terminu do złożenia oświadczenia o zrealizowaniu przedsięwzięcia zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego, o którym mowa w § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich[29]. Zgodnie z § 8 ust. 2 oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2[30], składa się na formularzu udostępnionym przez agencję, w terminie 7 dni od dnia, w którym upłynął termin określony w ust. 1 pkt 1[31]. Organy administracji 7-dniowy termin traktują jako termin materialnoprawny, w związku z tym uważają, że brak jest podstaw prawnych do rozstrzygania wniosku o przywrócenie tego terminu bądź do oceny sprawy pod tym kątem.

W tej kwestii w orzecznictwie sądów pierwszej instancji występuje rozbieżność. W rozstrzyganych sprawach m.in. WSA w Kielcach wskazał, że termin 6-miesięczny określony w § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych, tj. prawa do otrzymania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego w czwartym i piątym roku wypłaty tej płatności, a ponadto przepisy rozporządzenia wyraźnie określają również materialnoprawne, bo dotyczące samej istoty uprawnienia strony do otrzymania płatności, konsekwencje jego niedotrzymania, te argumenty przemawiają więc za materialnoprawnym charakterem tego terminu. W przypadku terminu do złożenia oświadczenia o zrealizowaniu przedsięwzięcia zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego w rozporządzeniu nie zostały przewidziane skutki jego niedotrzymania.

[28] Sygn. akt III SA/Po 418/09, III SA/Po 572/09.

[29] Dz. U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.

[30] 2) złożył kierownikowi biura powiatowego agencji oświadczenie o zrealizowaniu przedsięwzięć zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego.

[31] 1) zrealizował przedsięwzięcia zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wypłaty płatności dla gospodarstwa niskotowarowego w trzecim roku realizacji planu.

Sąd wyraził zatem pogląd, że skutkiem uchybienia tego terminu jest pozbawienie strony możliwości skutecznego dokonania określonej czynności, tj. właśnie złożenia wymaganego oświadczenia, które należy traktować jako czynność procesową dokonywaną w toku postępowania dotyczącego wypłaty przyznanej już wcześniejszą decyzją płatności dla gospodarstwa niskotowarowego w czwartym i piątym roku jej wypłaty. Tym samym uznał, że 7-dniowy termin do złożenia oświadczenia jest terminem procesowym, w związku z czym mają do niego zastosowanie przepisy art. 58 i 59 k.p.a. o przywracaniu terminów[32].

Odmienny pogląd zaprezentował m.in. WSA w Krakowie, uznając, że czynność polegająca na złożeniu w przewidzianym terminie stosownego oświadczenia jest jedną z materialnoprawnych przesłanek warunkujących uzyskanie w czwartym i piątym roku wypłaty przyznanego na mocy wcześniejszej decyzji świadczenia. Zatem złożenie oświadczenia w terminie, o którym mowa w cytowanych przepisach, ani nie wszczyna postępowania administracyjnego, ani nie jest czynnością dokonywaną w ramach toczącego się już postępowania. Nie jest to zatem czynność procesowa, pozostaje bowiem poza tokiem jakiejkolwiek procedury, poza tokiem postępowania. Przyznanie płatności w drodze decyzji na okres pięciu kolejnych lat kończy postępowanie wszczęte wnioskiem producenta rolnego, niewypełnienie obowiązku wskazanego w § 8 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 rozporządzenia stanowi zaś podstawę do wszczęcia z urzędu kolejnego postępowania zmierzającego do wstrzymania dalszych wypłat płatności dla gospodarstwa niskotowarowego. Zatem złożenie względnie niezłożenie oświadczenia decyduje o sytuacji materialnoprawnej producenta rolnego. Złożenie oświadczenia jest jednym z warunków materialnoprawnych decydujących o kontynuowaniu wypłaty przyznanego świadczenia w czwartym i piątym roku, a więc o realizacji wynikającego z wcześniejszej decyzji uprawnienia. Nie wpływa natomiast na sytuację podatnika w postępowaniu administracyjnym. Stąd siedmiodniowy termin do złożenia oświadczenia o zrealizowaniu przedsięwzięć zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego ma charakter terminu materialnoprawnego i jako taki nie podlega przywróceniu w trybie art. 58 i 59 k.p.a.[33]

Omówione zagadnienie jest stosunkowo nowe. W sądownictwie administracyjnym dotychczas w tych sprawach sądy pierwszej instancji podjęły zaledwie kilkanaście rozstrzygnięć, w NSA kilka spraw dopiero oczekuje na rozpatrzenie. Przedstawiony pogląd, iż 7-dniowy termin do złożenia oświadczenia, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r., jest terminem procesowym, w związku z tym mają do niego zastosowanie przepisy art. 58 i 59 k.p.a. o przywracaniu terminów, wydaje się poglądem trafnym.

Inne zagadnienia wynikają z przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[34]. Od dnia 20 grudnia 2008 r. kontroli sądów administracyjnych zostały poddane oceny projektów dokonywanych przez instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające programy operacyjne. Procedura odwoływania się od nieko-

[32] Sygn. akt II SA/Ke 718/08, II SA/Ke 205/09, II SA/Ke 204/09, II SA/Ke 293/09, V SA/Wa 638/09, V SA/Wa 1145/09, II SA/Łd 916/09, I SA/Bd 615/09.

[33] Sygn. akt I SA/Kr 725/09, I SA/Kr 1101/09, I SA/Bk 189/09, I SA/Bk 321/09, I SA/Lu 218/09, I SA/Lu 115/09, I SA/Lu 375/09.

[34] Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, dalej: o zasadach polityki rozwoju.

rzystnych ocen dla osób ubiegających się o dofinansowanie została uregulowana w tej ustawie w sposób odmienny od regulacji zawartej w p.p.s.a. Zgodnie z art. 30c ust. 1 i 2 ustawy o zasadach polityki rozwoju, po wyczerpaniu środków odwoławczych i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o wynikach procedury odwoławczej bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie obejmującą wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji, o której mowa w art. 30b ust. 4 ustawy. Skarga podlega opłacie sądowej. Z kolei zgodnie z art. 30c ust. 5 ustawy wniesienie skargi po terminie, niekompletnej bądź bez uiszczenia opłaty sądowej w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaskarżonej informacji powoduje pozostawienie jej bez rozpoznania. Obowiązek pouczenia o sposobie wniesienia skargi do sądu spoczywa na organie.

W sprawach, w których wniesione skargi były niekompletne (nie dołączono do nich wszystkich wymaganych dokumentów i/lub nie zostały opłacone), sądy pierwszej instancji pozostawiały je bez rozpoznania, bez wcześniejszego wzywania do ich uzupełnienia[35]. Pojawiły się dwa poglądy.

Zgodnie z pierwszym poglądem uznawano, że ustawodawca wprowadzając prawo do kwestionowania skargą informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej wprowadził zasadę, iż skarga kompletna i opłacona musi być wniesiona bezpośrednio do sądu w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wynikach rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jednocześnie nałożył na właściwą instytucję obowiązek pouczenia w powyższej informacji o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Pouczenie powinno być pełne, a podanie tylko, że przysługuje skarga, bez wskazania dodatkowych wymogów dotyczących skargi kompletnej i opłaconej w terminie do jej wniesienia, nie spełnia wymogów określonych w art. 30b ust. 4 ustawy. Brak prawidłowego pouczenia przez organ o sposobie wniesienia skargi do sądu nie może skutkować niestosowaniem art. 30c ust. 5, może jedynie w związku z art. 30d ust. 3 stanowić podstawę do przywrócenia terminu do wniesienia skargi. Dopiero w przypadku spełnienia tych przesłanek skarga zostanie rozpatrzona, przez sąd w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia (art. 30c ust. 2, 4 i 5). Wniesienie skargi niekompletnej i bez uiszczenia opłaty powoduje więc pozostawienie jej bez rozpatrzenia, stosownie do treści art. 30c ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o zasadach polityki rozwoju. Wniesienie skargi niekompletnej nie obliguje sądu administracyjnego do zastosowania art. 49 § 1 p.p.s.a., art. 30c ust. 5 ustawy o zasadach polityki rozwoju znosi bowiem stosowanie art. 49 § 1 p.p.s.a w stosunku do skargi niekompletnej w rozumieniu art. 30c ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wezwanie do uzupełnienia braków skargi wniesionej w oparciu o art. 30c ust. 1 ustawy o zasadach polityki rozwoju nie może obejmować braków w zakresie kompletności dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust 2 tej ustawy[36].

Zgodnie z drugim poglądem uznawano, że w świetle art. 30e ustawy o zasadach polityki rozwoju w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do postępowania przed sądami

[35] Sygn. akt II SA/Ke 230/09, II SA/Ke 240/09, II SA/Ke 421/09, III SA/Wr 794/09, III SA/Po 804/09, V SA/Wa 1391/09, V SA/Wa 1466/09, V SA/Wa 1338/09, I SA/Op 408/09, I SA/Op 409/09.

[36] Postanowienie z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 568/09.

administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a. określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 z wyłączeniem art. 52–55, art. 61 § 3–6, art. 115–122, art. 146, art. 150 i art. 152 tej ustawy. Opisany w art. 30e zakres wyłączeń stosowania przepisów p.p.s.a. nie oznacza jednak, że wszystkie niewymienione w tym przepisie jednostki redakcyjne p.p.s.a. mają zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach uregulowanych ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ustawodawca ustanowił w art. 30e zasadę, że przepisy p.p.s.a. mają zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i wprowadził szczególne regulacje wyłączające w niektórych przypadkach stosowanie niewymienionych w art. 30e jednostek redakcyjnych p.p.s.a. względnie powodujące daleko idące modyfikacje w stosowaniu przepisów p.p.s.a. Wskazał również, że z treści art. 30c ust. 2 wynika, iż ustawodawca uregulował w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju warunki formalne skargi w zakresie jej kompletności w sposób odmienny – szczególny w porównaniu do regulacji zawartej w art. 57 § 1 p.p.s.a. Odmienna co do zakresu jest również regulacja dotycząca opłaty sądowej od skargi, ponieważ ogranicza się jedynie do ustalenia, że skarga podlega opłacie sądowej, nie określa natomiast rodzaju tej opłaty, jej wysokości oraz dopuszczalnych sposobów jej uiszczenia. W świetle prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz treści art. 30d ust. 3 ustawy o zasadach polityki rozwoju skarga wniesiona do sądu administracyjnego, od której nie uiszczono opłaty sądowej oraz która posiada braki w zakresie jej kompletności wynikłe wskutek błędnego pouczenia lub braku pouczenia, zdaniem NSA nie może być pozostawiona bez rozpatrzenia na podstawie art. 30c ust. 5 pkt 2 i 3 tej ustawy. Braki skargi w tym zakresie podlegają usunięciu przez sąd przy odpowiednim zastosowaniu przepisów p.p.s.a., a więc brak formalny skargi polegający na jej niekompletności podlega usunięciu przy zastosowaniu przepisu art. 49 § 1 p.p.s.a., natomiast brak skargi polegający na nieuiszczeniu opłaty sądowej podlega usunięciu w trybie przewidzianym w art. 220 § 1 p.p.s.a., jeżeli strona przy wnoszeniu skargi nie jest reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego[37].

Przepisy ustawy o zasadach polityki rozwoju budzą także wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. WSA w Warszawie przedstawił TK pytanie prawne co do zgodności z Konstytucją (art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji) art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy o zasadach polityki rozwoju w zakresie, w jakim wyłącza w tym postępowaniu przepisy k.p.a., szczegółowo omówione w rozdziale VI części II *Informacji*[38].

3.3. Sprawy z zakresu własności przemysłowej

W zakresie własności przemysłowej jedynym właściwym dla całego kraju sądem wojewódzkim jest WSA w Warszawie. W 2009 r. ogółem wpłynęło 248 spraw z zakresu własności przemysłowej, z czego najwięcej ze znaków towarowych (158 spraw), wynalazków (42) oraz wzorów przemysłowych (36). Na mniejszy wpływ spraw w porównaniu z latami poprzednimi niewątpliwy wpływ miało ustabilizowane orzecznictwo.

[37] Postanowienie z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt II GSK 811/09, podobnie sygn. akt II GSK 969/09, II GSK 1013/09.

[38] Sygn. akt V SA/Wa 1613/09.

Zarzuty podnoszone w skargach kasacyjnych odnosiły się najczęściej do błędnej interpretacji przepisów ustawy Prawo własności przemysłowej z uwagi na posługiwanie się przez ustawodawcę szeregiem pojęć niedookreślonych, co wiąże się z istnieniem pewnego luzu interpretacyjnego. Odnośnie do znaków towarowych w skargach kasacyjnych pojawiały się kwestie związane z rozumieniem pojęcia renomy oraz podobnie jak w poprzednich latach, poprawności sądowej oceny dokonanej przez Urząd Patentowy analizy podobieństwa oznaczeń lub też towarów i usług. W zakresie wzorów przemysłowych wątpliwości wyrażane w skargach kasacyjnych dotyczyły m.in. prawidłowości rozumienia przez sąd kryterium nowości oraz oceny podobieństwa wzorów.

Analizując orzecznictwo WSA w Warszawie nie dostrzeżono poważnych rozbieżności. Niemniej jednak pojawiło się kilka kwestii, w których sądy administracyjne prezentowały odmienne poglądy. W wyroku z dnia 24 listopada 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 215/08 wyrażono pogląd, iż dla decyzji wydawanych przez Urząd Patentowy w postępowaniu spornym termin do złożenia przez stronę postępowania wniosku o uzupełnienie decyzji wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji, nie zaś od dnia jej ogłoszenia. Do wniosku takiego doprowadziła sąd analiza art. 255^8 ust. 2 ustawy Prawo własności przemysłowej[39], z którego wynika, że pisemne uzasadnienie decyzji wydanej przez Urząd Patentowy kończącej postępowanie sporne sporządza się w ciągu 30 dni od dnia jej ogłoszenia, a odpis tej decyzji wraz z uzasadnieniem doręcza się stronom. W związku z tym uznano, że skoro decyzja wydawana w postępowaniu spornym jest pisemna i uzasadniana z urzędu, to wchodzi ona do obrotu nie z dniem jej ogłoszenia, jak jest to z decyzjami ustnymi, lecz z dniem doręczenia stronom i dlatego od daty doręczenia należy liczyć termin na złożenie wniosku o jej uzupełnienie. W uzasadnieniu omawianego wyroku zastosowana została analogia do art. 157 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym wniosek o uzupełnienie wyroku strona może złożyć w terminie 14 dni licząc od dnia doręczenia jej wyroku dokonywanego z urzędu.

NSA uznał jednak nietrafność tego poglądu, ponieważ w świetle art. 110 k.p.a. decyzja, która została ogłoszona po przeprowadzonej rozprawie, o której terminie strony zostały prawidłowo powiadomione, wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia. Ciążący na organie obowiązek doręczenia odpisu ogłoszonej decyzji wraz z jej uzasadnieniem stronie, który wynika z art. 255^8 ustawy p.w.p., nie wpływa w żaden sposób na datę wejścia w życie ogłoszonej decyzji i tym samym na początkową datę terminu do złożenia wniosku o uzupełnienie decyzji. Analiza art. 111 k.p.a. w związku z art. 255^8 p.w.p. doprowadziła NSA do wniosku, że błędna jest konkluzja wypływająca z orzeczenia sądu pierwszej instancji w tej sprawie, zgodnie z którą wniosek o uzupełnienie decyzji wydanej przez Urząd Patentowy w postępowaniu spornym, złożony jeszcze przed doręczeniem stronie odpisu decyzji wraz z jej uzasadnieniem, jest przedwczesny. Stanowisko wyrażone w wyroku sądu pierwszej instancji NSA uznał za szkodliwe dla strony postępowania spornego, albowiem przepisy k.p.a. mają na celu ochronę praw strony postępowania.

W zakresie prawa znaków towarowych interesująca rozbieżność pojawiła się na tle rozumienia pojęcia znaku renomowanego. W wyroku z dnia 24 lipca 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 238/08 badając decyzję Urzędu Patentowego sąd poprzestał na stwierdzeniu, że wykazana została międzynarodowa renoma spornego znaku towarowego. Sąd nie zwrócił uwagi na to, czy

[39] Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm., dalej: p.w.p.

w przedmiotowej sprawie wykazana została w wystarczający sposób renoma znaku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na nieprawidłowość takiego podejścia do zagadnienia oceny renomy znaku towarowego wskazał NSA w wyroku z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 1111/08, w którym wyraził pogląd, że nieobecność na polskim rynku firmy będącej właścicielem znaku towarowego co prawda nie przesądza o braku renomy tego znaku w Polsce, jednak fakt ten nie powinien zostać pominięty w ocenie renomy. Ponadto wskazał, iż prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium danego kraju z wykorzystaniem znaku towarowego jest czynnikiem, który należy brać pod uwagę stwierdzając istnienie renomy tego znaku[40].

Od utrwalonej linii orzecznictwa w odniesieniu do tzw. klasyfikacji nicejskiej (tj. Międzynarodowej Klasyfikacji Towarów i Usług służącej do oznaczania towarów lub usług, dla których zgłasza się do rejestracji znak towarowy) odszedł sąd pierwszej instancji w wyroku z dnia 10 marca 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1811/07. Do oceny okoliczności mających przemawiać za wygaśnięciem znaku towarowego przyjął jako kluczowe kryterium sformułowanie klasyfikacji nicejskiej, a z faktu, iż w klasyfikacji tej mydła zostały oddzielone od kosmetyków, wysnuł wniosek, że dowody używania znaku dotyczą jedynie mydła, nie zaś kosmetyków. NSA w wyroku z dnia 3 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 698/08 powołując się na wcześniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych[41] uznał, iż klasyfikacja nicejska nie ma charakteru rozstrzygającego co do przynależności poszczególnych towarów lub usług do danej kategorii. Podkreślił, iż ocena dokonana przez sąd pierwszej instancji w omawianym wyroku nie została przeprowadzona prawidłowo, ponieważ klasyfikacja nicejska może być traktowana jedynie pomocniczo, nie może zaś stanowić samodzielnej podstawy do oceny podobieństwa towarów.

W wyroku z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 668/08 wykazano rozbieżność orzeczenia sądu pierwszej instancji[42] w kwestii daty wygaśnięcia znaku towarowego: sąd pierwszej instancji uznał za prawidłowe stanowisko Urzędu Patentowego RP, że decyzja o wygaśnięciu prawa do znaku towarowego ma charakter konstytutywny i z dniem jej podjęcia, a nie z upływem 5-letniego okresu nieużywania znaku prawo do znaku wygasa, a wniosek o wygaszenie prawa do znaku może być złożony wyłącznie w trakcie trwania ochrony. W przedmiotowej sprawie wniosek został złożony po upływie 10-letniego okresu ochrony, która nie została przez uprawnionego przedłużona, a zatem organ, a także sąd pierwszej instancji uznały, że postępowanie jest bezprzedmiotowe. Kwestionując ww. pogląd NSA powołał się na wydaną już po wyroku sądu pierwszej instancji uchwałę z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GPS 1/08, zgodnie z którą za datę stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy na podstawie art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy p.w.p., o której mowa w art. 172 tej ustawy, uznaje się ostatni dzień pięcioletniego okresu liczonego od początkowej daty nieużywania znaku. W uchwale wskazano, że wykładnia regulacji wygaszenia prawa do znaków wyrażonych w p.w.p. prowadzi jednak już do wyraźnie odmiennych wniosków. Na gruncie p.w.p. treścią decyzji stało się stwierdzenie wygaśnięcia, a nie wygaszenie prawa do znaku.

[40] Analogiczne uwagi odnoszą się do rozbieżności występującej pomiędzy wyrokiem WSA z dnia 24 lipca 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 237/08 a wyrokiem NSA z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 1111/08.

[41] M.in. wyrok WSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 141/07.

[42] Z dnia 12 grudnia 2007r., sygn. akt VI SA/Wa 791/07.

W wielu orzeczeniach z zakresu prawa własności przemysłowej pojawiła się kwestia interesu prawnego, która już od dawna budzi poważne wątpliwości, co w konsekwencji doprowadziło do rozbieżności w orzecznictwie.

Sąd pierwszej instancji w wyroku z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 1940/08 odnośnie do interesu prawnego w domaganiu się unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy odwołując się do zasady swobody działalności gospodarczej jako źródła interesu prawnego do domagania się unieważnienia bardzo podobnego znaku towarowego, jaki posiada składający wniosek, dla identycznych towarów i usług wyraził pogląd, że jako „oczywiste jawi się prawo właściciela znaku z wcześniejszym pierwszeństwem żądania unieważnienia późniejszego prawa ochronnego". Niedopuszczenie do możliwości zakwestionowania podobnego znaku towarowego skutkowałoby ograniczeniem zasady swobody działalności gospodarczej, wynikającej z art. 22 Konstytucji i art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, z uwagi na fakt, że pozostający w sporze przedsiębiorcy prowadzą działalność w tym samym sektorze usług, a zatem są wobec siebie konkurentami. Również w wyroku z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 746/09 odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa[43] uznano za trafne uzasadnianie interesu prawnego konstytucyjnie zagwarantowaną wolność działalności gospodarczej, która to swoboda może podlegać ograniczeniom, lecz w sytuacji, gdy przedsiębiorca upatruje w rejestracji określonego znaku zagrożenia dla prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, to orzecznictwo nie powinno stwarzać nadmiernych barier dla dostępu tego przedsiębiorcy do postępowania spornego przed Urzędem Patentowym, w którym rozstrzygane są kwestie zasadności unieważnienia prawa. Powołano się także na stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 867/06, w którym uznano, iż dla istnienia interesu prawnego norma prawna nie musi przyznawać podmiotowi wywodzącemu z niej swój interes prawny konkretnych uprawnień lub obowiązków, a wystarczy, że daje możliwość ochrony w sformalizowanym postępowaniu i powoduje, że podmiot, którego sfery prawnej bezpośrednio dotyczy, może skutecznie domagać się wydania stosownej decyzji. W wyroku o sygn. akt VI SA/Wa 746/09 doprecyzowano, że o interesie prawnym może być mowa w sytuacji wkroczenia w sferę interesów prawnych wnioskodawcy dokonanego wyłącznie przez „realnego konkurenta", a tym samym wykluczono powoływanie się na interes prawny w przypadku znaczącej odmienności znaków towarowych lub też rozbieżności branż towarów lub usług, w jakich działalność gospodarczą prowadzą uprawnieni ze znaków towarowych[44].

Odmienne stanowisko przyjęto w wyroku z dnia 26 czerwca 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 81/09, w którym powołując się na stanowisko przyjęte przez NSA w wyroku z dnia 21 istopada 2007 r., sygn. akt II GSK 114/07 wyrażono pogląd, że wynikająca z Konstytucji swoboda działalności gospodarczej nie może być uznana za źródło interesu prawnego do wnioskowania o unieważnienie prawa ochronnego na znak towarowy, gdyż zarówno art. 20

[43] Wyrok z dnia 18 maja 2006r., sygn. akt VI SA/Wa 1684/05.

[44] Podobne stanowisko wyrażono w wyrokach z dnia: 15 lipca 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 337/09, 5 października 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 1046/08, 19 listopada 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 1102/07, 26 lutego 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 2299/08, 3 marca 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 2117/08, 19 listopada 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 703/09, 23 listopada 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 2506/08, 16 października 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 1050/09.

Konstytucji, jak i art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie są przepisami prawa materialnego, a tylko takie mogą być podstawą prawną, z której wywodzi się interes prawny. Natomiast źródłem interesu prawnego może być prawo ochronne na znak towarowy. W ocenie Sądu w przedmiotowej sprawie skarżąca wykazała swój interes prawny legitymujący ją do wnioskowania o unieważnienie cudzego prawa ochronnego na znak towarowy, ponieważ działała ona w ochronie swojego wyłącznego prawa. W tym zakresie Sąd przyjął, że ocena podobieństwa spornych oznaczeń nie ma znaczenia dla oceny kwestii interesu prawnego. Rozumieć to można jako brak wymogu „realnej konkurencji" pomiędzy stronami sporu. Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt II GSK 163/06, w którym uznał, 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 oznaczane spornym znakiem. Prawo do prowadzenia działalności gospodarczej tak rozumianej nie koliduje z prawem ochronnym na znak towarowy przysługującym innemu podmiotowi i dlatego nie upoważnia do domagania się stwierdzenia wygaśnięcia prawa na ten znak.

3.4. Sprawy z zakresu telemediów

Z zakresu tzw. telemediów do sądów wpłynęło w 2009 r. 112 spraw, przy tym sprawy z tej dziedziny, podobnie jak dotyczące własności przemysłowej, należą wyłącznie do właściwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Najwięcej spraw dotyczyło usług telekomunikacyjnych i eksploatacji sieci telekomunikacyjnych (wpłynęły 53 sprawy).

Rozbieżność w zakresie interpretacji ustawy Prawo telekomunikacyjne pojawiła się na gruncie zatwierdzania ofert ramowych, a dotyczyła kwestii, czy sprawa o zatwierdzenie projektu zmiany oferty ramowej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest sprawą o nałożenie obowiązku regulacyjnego w świetle art. 206 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne, co ostatecznie zostało przesądzone w uchwale z dnia 28 września 2009 r., sygn. akt II GPS 1/09.

Inna rozbieżność w orzecznictwie pojawiła się na gruncie interpretacji art. 23 ust. 3 ustawy Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w dniu16 września 2005 r., który w dacie wydania spornej decyzji brzmiał następująco: „Zamknięcie postępowania, o którym mowa w ust. 1, następuje w drodze postanowienia, w którym Prezes URTiP, a w zakresie określonym w art. 10 ust. 3 – Przewodniczący KRRiT, stwierdza, czy na analizowanym rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja". NSA w wyroku z dnia 10 października 2007 r., sygn. akt II GSK 126/07 uznał, że postępowanie to nie ma ściśle określonego adresata, a postanowienie wydawane na gruncie art. 23 ust. 3 Pt nie nakłada bezpośrednio jakichkolwiek obowiązków czy też praw na przedsiębiorców prowadzących działalność telekomunikacyjną na rynku objętym analizą organu. A skoro postanowienie to odnosi się jedynie do oceny konkurencyjności rynku, ma ono charakter abstrakcyjny i determinuje jedynie wszczęcie postępowania lub brak wszczęcia postępowania w sprawie wyznaczenia podmiotów o znaczącej pozycji rynkowej i nałożenia na te podmioty obowiązków regulacyjnych, ale samo w sobie nie przesądza o prawach indywidualnych, nie nakłada obowiązków ani nie przyznaje praw indywidualnym operatorom telekomunikacyjnym. Zgodnie z tą linią orzeczniczą wydane zostało orzeczenie z dnia 14 maja 2008 r., sygn. akt

VI SA/Wa 231/08, w którym odwołując się do ww. wyroku NSA uznano, że postanowienie wydane przez Prezesa URTiP w trybie art. 23 ust. 3 ustawy Pt nie nakłada bezpośrednio jakichkolwiek obowiązków czy praw na przedsiębiorców prowadzących działalność telekomunikacyjną na rynku objętym analizą organu, tym samym postanowienie to nie ma ściśle oznaczonego adresata. Tymczasem w wyroku z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II GSK 902/08 wyraża w tej mierze przeciwny pogląd. NSA uznał za nietrafne stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. akt VI SA/Wa 231/08 podkreślając, iż sporne postanowienie wydawane na gruncie art. 23 ust. 3 ustawy Pt w ówczesnym brzmieniu stanowiło prejudykat dla wszczęcia postępowania i podjęcia decyzji o wyznaczeniu przedsiębiorcy o znaczącej pozycji na rynku właściwym i nałożeniu na niego stosownych obowiązków. Ponadto dla właściwej interpretacji art. 23 ust. 3 ustawy Pt konieczne jest odwołanie się do ustępu 5 art. 23, zgodnie z którym do projektu tego postanowienia stosuje się przepisy o postępowaniu konsultacyjnym: organ przed wydaniem postanowienia w sprawie analizy rynku przeprowadza postępowanie konsultacyjne, umożliwiające podmiotom zainteresowanym sprawą wyrażenie na piśmie swojego stanowiska wobec projektu rozstrzygnięcia. W konkluzji uznano, iż postanowienie wydane na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy Pt w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania spornej decyzji (a więc w brzmieniu zacytowanym wcześniej w analizie) nie ma charakteru abstrakcyjnego, gdyż skutki prawne takiego postanowienia odnoszą się do praw i obowiązków konkretnych podmiotów, tj. przedsiębiorców uczestniczących w danym rynku.

Na tle wyroku z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. II GSK 1052/08 pojawiła się rozbieżność pomiędzy NSA a sądem pierwszej instancji w kwestii postrzegania pewnych aspektów nieobowiązującej już ustawy Prawo telekomunikacyjne z dnia 21 lipca 2000 r.[45] Zdaniem sądu pierwszej instancji postępowanie wszczęte w oparciu o art. 119 nieobowiązującej już ustawy Prawo telekomunikacyjne jest postępowaniem w odrębnej sprawie, niż to określono w art. 79 ust. 3. Uznał wprawdzie, że oba te postępowania dotyczą uwolnienia lokalnej pętli abonenckiej, co jednak nie wiąże się z tym, iż nie mogły być prowadzone równolegle. Kluczowym argumentem Sądu przedstawionym w uzasadnieniu wyroku było wskazanie, że każde z tych postępowań toczyło się w oparciu o inne przepisy prawa, w rezultacie każde z nich zakończyło się oddzielną decyzją konkretyzującą prawa i obowiązki strony[46]. NSA przychylił się do poglądu sądu pierwszej instancji co do faktu, że każde z postępowań toczy się na gruncie innych przepisów prawnych i nie może być mowy o utożsamieniu ze sobą tych norm, jednakże stanął na stanowisku, iż w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązku przedstawienia przez operatora projektu oferty ramowej nie mogą toczyć się równolegle postępowania określone w art. 79 ust. 3 oraz art. 119 ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2000 r. Naruszenie obowiązku przedstawienia oferty ramowej jest już sankcjonowane w art. 79 ust. 3, a zatem naruszenia te nie mieszczą się w kategorii naruszeń, dla których przewidziane zostało postępowanie określone w art. 119 ustawy. W konsekwencji w takim przypadku jak naruszenie obowiązku przedstawienia oferty ramowej art. 119 nie znajduje zastosowania.

[45] Dz. U. Nr 73, poz. 852.

[46] Wyrok z dnia 24 lipca 2008 r., sygn. VI SA/Wa 997/08.

3.5. Sprawy z zakresu geologii i górnictwa

W ubiegłym roku wpłynęło do sądów z zakresu geologii i górnictwa 86 spraw. Dotyczyły one głównie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin (wpływ 50 spraw). Sporadycznie pojawiały się również sprawy z zakresu opłat eksploatacyjnych czy projektowania i wykonywania prac geologicznych oraz zagospodarowywania złoża.

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące geologii i górnictwa jest jednolite. Nie dostrzeżono odejścia od wcześniej ustalonej ostatecznie linii orzecznictwa.

Pojawiła się niewielka wątpliwość w kwestii interesu prawnego właściciela nieruchomości w terenie górniczym, gdyż w szeregu orzeczeniach w ostatnich latach sądy administracyjne przyjęły, że z art. 26b ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie można wywodzić interesu prawnego właściciela nieruchomości w terenie górniczym, a tym samym nie może on być stroną w postępowaniu koncesyjnym[47]. Natomiast w wyroku z dnia 9 października 2009 r., sygn. II SA/Po 310/09 przyjęto, że interes gminy w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o wydanie koncesji mógłby wynikać m.in. z jej praw właścicielskich do nieruchomości położonych na terenie możliwego oddziaływania projektowanej eksploatacji górniczej, co może prowadzić do wniosku, że gdyby gmina była właścicielem nieruchomości na terenie górniczym, to uznano by jej interes prawny w uczestniczeniu jako strony w postępowaniu koncesyjnym wszczętym przez inny podmiot.

3.6. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

W 2009 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 415 skarg (w 2008 r. 468), a załatwiono 433 skargi. Spadek wpływu można uzasadnić faktem, że orzecznictwo w sprawach z zakresu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (stanowiącego zwykle ponad połowę wpływu) nie budzi wątpliwości interpretacyjnych organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Wśród spraw z zakresu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych kontrowersje budzi jedynie kwestia liczenia terminu do wniesienia opłaty za korzystanie z zezwolenia, gdy ostatni dzień uiszczenia opłaty przypada na dzień wolny od pracy.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w art. 18 ust. 8 określa stany, w których wygasa zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym jako jeden z przypadków wymienia niedokonanie kolejnej wpłaty za zezwolenie w ściśle określonym czasie. Oznacza to, że wygaśnięcie zezwolenia następuje z końcem dnia, w którym upłynął termin do wniesienia kolejnej wpłaty. Nie reguluje jednak przypadków, gdy określony konkretną datą termin przypada na dzień wolny od pracy. A więc skoro ustawa nie zawiera tego typu regulacji, należy sięgnąć do wykładni systemowej i w ramach tej wykładni zastosować sposób liczenia terminu materialnego z Kodeksu cywilnego: w myśl art. 115 jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy, termin upływa dnia następnego[48]. Wskazano także, iż określone

[47] Por. wyroki z dnia: 26 listopada 2008 r., sygn. II GSK 504/08, 28 września 2009 r., sygn. II GSK 62/09.

[48] Wyrok z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Gl 197/08.

w art. 11^1 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości terminy spełnienia obowiązku opłaty mają charakter materialnoprawny, co oznacza, że nie mogą podlegać przywróceniu na zasadach K.p.a. W konsekwencji w razie niedotrzymania choćby jednego z tych terminów, organ wydający zezwolenie zobligowany jest stwierdzić jego wygaśnięcie[49].

W tej kwestii podobnie wypowiedział się NSA[50] wskazując, że w myśl art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. skutek w postaci wygaśnięcia konkretnego typu zezwoleń jest przewidzianą wprost przez prawo bezwarunkową i bezwzględną konsekwencją niedotrzymania terminów dokonywania opłaty za korzystanie z omawianych zezwoleń (ich raty), określonych w art. 111 ust. 7 powołanej ustawy w sposób ścisły i jednoznaczny, bo poprzez kalendarzowe oznaczenie daty ich upływu i przy braku wskazania przez ustawodawcę jakichkolwiek odstępstw w tym zakresie, w szczególności związanych z sytuacją przypadania końca terminu w dzień wolny od pracy (jakim jest także niedziela). Artykuł 11^1 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jak dalej wskazuje Sąd, nie przewiduje możliwości wydłużenia wyznaczonych w nim kalendarzowo terminów, gdy ich koniec przypada w dzień wolny od pracy (w szczególności w niedzielę).

W świetle art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych[51] podmiot, któremu wygasa zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier urządzanych w salonie gier na automatach, może wystąpić o jego przedłużenie na okres kolejnych 6 lat, niedopuszczalne jest natomiast wielokrotne przedłużanie tego zezwolenia. Uchylając zaskarżone decyzje stwierdzono, że organ dokonując zawężającej wykładni językowej błędnie zinterpretował ww. przepis, ustawa o grach i zakładach wzajemnych nie reguluje bowiem odrębnych zasad i trybu przedłużania zezwoleń na prowadzenie gier, m.in. gier na automatach. W myśl art. 36 ust. 4 tej ustawy do postępowania tego mają zastosowanie przepisy ustawy regulujące wydanie pierwotnego pozwolenia na prowadzenie takich gier, m.in. art. 32, który określa, co powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier. Skoro uprawniony podmiot (posiadający zezwolenie) składając wniosek o jego przedłużenie winien wskazać we wniosku takie same dane jak przy ubieganiu się o nowe zezwolenie ewentualnie wykazać, iż nie uległy one zmianie od daty wydania pierwotnego zezwolenia, brak jest uzasadnienia do ograniczenia w czasie prowadzenia omawianej działalności[52].

3.7. Sprawy z zakresu czynności i zajęć

Odnotowano istotny wzrost wpływu spraw (437) w stosunku do roku ubiegłego (309). Wynika to głównie z częstych zmian przepisów oraz niejasności z nimi związanych powodujących powstawanie rozbieżności w orzecznictwie. Wprawdzie dotychczas występujące rozbieżności zostały rozstrzygnięte przez orzecznictwo NSA, jednak pojawiło się kilka nowych zagadnień w związku ze zmianami przepisów dotyczących aplikacji prawniczych.

[49] Wyrok z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 289/09.

[50] Wyrok z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt II GSK 81/09.

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

[52] Wyroki z dnia: 28 sierpnia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 417/09 oraz 19 października 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 1374/09.

Większość spraw, które wpłynęły do WSA w Warszawie, stanowiły skargi na decyzje Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikacje: adwokacką, radcowską i notarialną. Zagadnieniem spornym było ustalenie, czy konstrukcja pytań zawartych w testach egzaminacyjnych, opracowanych przez działające przy Ministrze Sprawiedliwości komisje kwalifikacyjne, była zgodna z wymogami określonymi w treści przepisów art. 71j ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[53], art. 75i ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[54] oraz art. 33^9 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[55], w brzmieniu obowiązującym w dacie egzaminu konkursowego oraz dacie podejmowania zaskarżonej decyzji.

Linia orzecznicza wypracowana przez WSA w Warszawie i NSA pozwala przyjąć, że ukształtował się model oceny decyzji Ministra Sprawiedliwości i jest on jednolity.

Uznawano, że rozstrzygnięcie postępowania konkursowego przez komisję egzaminacyjną w formie uchwały ustalającej wynik egzaminu jest istotną przesłanką decydującą o wpisie na listę aplikantów. Pytania testowe oraz propozycje odpowiedzi powinny zatem być sformułowane w sposób niebudzący żadnych wątpliwości. Z tego powodu wadliwość części zaskarżonych decyzji wynikła przede wszystkim z nieprawidłowego, błędnego sformułowania pytań egzaminacyjnych oraz odpowiedzi zawartych w kluczu, co niejednokrotnie uniemożliwiało zdającym zakreślenie prawidłowej odpowiedzi. Zwracano uwagę (zgodnie z orzecznictwem NSA), że test egzaminacyjny nie może zawierać pytań, na które możliwe jest udzielenie więcej niż jednej odpowiedzi prawidłowej, a wybór odpowiedzi wiąże się z koniecznością opowiedzenia się po stronie jednego z poglądów wyrażonych w doktrynie lub orzecznictwie[56].

W odniesieniu do wpisu na listę radców prawnych i adwokatów podkreślano, iż jednym z kryteriów oceny kandydata w zakresie wpisu na listę radców prawnych i adwokatów powinien być jego praktyczny kontakt z wykonywaniem zawodu prawniczego. Rozumieć przez to należy faktyczne wykonywanie czynności zawodowych od dnia zdania egzaminu zwalniającego go z wymogu odbycia wskazanej w ustawie aplikacji i złożenia egzaminu końcowego.

W minionym roku występowało także nowe zagadnienie skreślenia w okresie pierwszych dwóch lat aplikacji z listy aplikantów adwokackich osoby, względem której Okręgowa Rada Adwokacka stwierdziła w drodze uchwały nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata. Rozpoznając te sprawy uznawano, iż przesłanki nieprzydatności do wykonywania zawodu adwokata, tj. negatywny wynik kolokwium rocznego, negatywna opinia patrona lub negatywna opinia kierownika szkolenia o przebiegu aplikacji adwokackiej jako niezależne od siebie nie muszą być spełnione łącznie, by możliwe było stwierdzenie nieprzydatności do wykonywania zawodu. Wystąpienie którejkolwiek z tych przesłanek może stać się podstawą do skreślenia z listy aplikantów. Zwracano uwagę na uznaniowy charakter wzmiankowanej uchwały. Kontrola sądowa w tych sprawach sprowadzała się zatem do oceny, czy wydając zaskarżone rozstrzygniecie organ nie przekroczył granic uznania i czy uzasadnił swoje stanowisko dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami, tak że nie można mu postawić zarzutu dowolności[57].

[53] Dz. U. Nr 189, poz. 1158 ze zm.

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

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

[56] Zob. sprawy o sygn. akt VI SA/WA 1117/09, VI SA/Wa 378/09, VI SA/Wa 485/09, VI SA/Wa 920/09, VI SA/Wa 2548/08.

[57] Zob. wyroki w sprawach o sygn. akt VI SA/Wa 1223/09, VI SA/WA 1474/09.

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 2009 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
2 800	3 822	6 622	4 057	61,3%	2 565

W porównaniu z 2008 r. (3501) wpływ skarg kasacyjnych zwiększył się o 9,2%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 2,4% (w 2008 r. rozpoznano 3963 skarg kasacyjnych). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na okres następny zmniejszyła się o 8,4%.

Od 2004 r. odnotowywano systematyczny wzrost spraw niezałatwionych na koniec roku: w 2004 r. – 1095, w 2005 r. – 1835, w 2006 r. – 2895, w 2007 r. – 3262, spowodowany faktem, że spraw wpływających było więcej niż spraw załatwionych. Zmniejszenie zaległości nastąpiło w 2008 r., gdyż począwszy od czwartego kwartału 2007 r. odnotowano, że spraw załatwionych było więcej niż wpływu spraw.

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w Warszawie – 1665, Krakowie – 303, Poznaniu – 235, Gdańsku – 200, Łodzi – 172, Gliwicach – 170. Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2009 r. wynosi 68,6%, z tym że wskaźnik stabilności orzecznictwa jest najwyższy w WSA w Lublinie – 80%, Olsztynie – 76,7%, Kielcach – 75%, Opolu – 74,4%, Gdańsku – 72,7%, Łodzi – 72,7 %, Białymstoku – 70,2% i Gorzowie Wielkopolskim – 70%, a najniższy w WSA w Szczecinie – 69%, Krakowie – 68,7%, Gliwicach – 68,5%, Warszawie – 66,7%, Poznaniu – 66,5%, Bydgoszczy – 65,9% i Wrocławiu – 65,4%.

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2009 r. zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 2168 oraz osoby prawne – 1594. Organizacje społeczne wniosły 43 skargi kasacyjne, prokuratorzy 18 a Rzecznik Praw Obywatelskich 2.

Pełnomocnicy organów administracji publicznej wzięli udział w 861 sprawach, adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 676 sprawach, radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 817 sprawach. Prokurator wziął udział w 34 sprawach.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2009 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
92	2 396	2 488	2 374	95,4%	114

Odnotowano zwiększenie wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z 2008 r. (2 350) o 2%. W stosunku do ogólnej liczby wpływu zażaleń ze względu na przedmiot zaskarżenia wpłynęło zażaleń: 624 na postanowienia dotyczące prawa pomocy (26,%), 326 na postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej (13,6%), 244 na postanowienia dotyczące wstrzymania zaskarżonego aktu (10,2%), 97 na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego (4%) oraz 1105 na inne postanowienia (46%). W 2009 r. rozpoznano o 0,13% więcej zażaleń niż w 2008 r. (2371).

W sprawach z zakresu właściwości Izby najwięcej zażaleń wpłynęło od postanowień WSA w Warszawie – 895, Szczecinie – 285, Krakowie – 185, Wrocławiu – 171, Poznaniu – 152, Gdańsku – 140 i Gliwicach – 140. Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2009 r. wynosi 82,8%. Wskaźnik stabilności w tej grupie spraw jest najwyższy w WSA w Szczecinie – 95,16%, Gliwicach – 91,18%, Łodzi – 91,04%, Olsztynie – 85,2%, Warszawie – 83,9%, Wrocławiu – 80,6%, Poznaniu – 80,5%, Gdańsku – 79%, Rzeszowie – 77,8%, a najniższy w WSA w Bydgoszczy – 75%, Krakowie – 73,5%, Białymstoku – 71,7%, Lublinie – 69,4%, Kielcach – 64,7% i Gorzowie Wlkp. – 58,3%.

1.3. W 2009 r. wpłynęło 301 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość albo o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania sprawy (w 2008 r. 299). Rozpoznano 302 wnioski (w 2008 r. 305). W 153 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy (w 2008 r. w 152 sprawach), 41 wniosków z tego zakresu oddalono (w 2008 r. 53 wnioski), a 37 wniosków odrzucono (w 2008 r. 20 wniosków).

1.4. W 2009 r. wpłynęło 98 skarg na przewlekłość postępowania (w 2008 r. 69), a rozpoznano 95 skarg (w 2008 r. 72). Liczba skarg na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi poczynając od 2005 r. systematycznie spadała (w 2005 r. 318 skarg, w 2006 r. 176 skarg, w 2007 r. 70 skarg, w 2008 r. 69), co niewątpliwie było następstwem zlikwidowania zaległości w rozpoznawaniu spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych. W porównaniu z 2008 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zwiększył się o 42%. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 5 zostało uwzględnionych (w 2008 r. – 17, w 2007 r. – 24), 48 skarg oddalono (w 2008 r. 27, w 2007 r. 31), a 41 skarg odrzucono (w 2008 r. 28, w 2007 r. 21). Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania w zależności od żądań strony łączy się z zaleceniem sądowi rozpoznającemu sprawę dokonania określonych czynności i przyznaniem stronie odpowiedniej sumy pieniężnej. W 5 sprawach przyznano stronom odpowiednie kwoty, uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania. Wysokość tych kwot wahała się od 1000 zł do 3000 zł.

W 2009 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 20 wniosków o podjęcie uchwały, w tym 11 w trybie abstrakcyjnym 2 wnioski Prezesa NSA i 9 wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich. Podjęto 12 uchwał, 1 sprawę przejęto do rozpoznania w składzie 7 sędziów, w 1 sprawie umorzono postępowanie i w 1 sprawie zawieszono postępowanie.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej

2.1. Postępowanie międzyinstancyjne

Postępowanie międzyinstancyjne dotyczące przedstawienia środków zaskarżenia wraz z aktami sprawy do rozpoznania przez NSA przebiega sprawnie. Okres, jaki upływa od wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie do dnia przekazania akt do NSA, w zdecydowanej większości spraw wynosi od 3 do 4 miesięcy. Przedłużenie tego okresu, w niektórych sprawach nawet ponad 12 miesięcy, spowodowane jest rozpoznawaniem kolejnych wniosków stron (najczęściej są to wnioski o przyznanie prawa pomocy, o przywrócenie terminu lub wyłączenie sędziego) oraz rozpoznawaniem zażaleń na postanowienia w przedmiocie tych wniosków. Jako sprawy, w których akta przedstawiono po upływie 12 miesięcy, można wskazać sprawy: II SA/Gd 417/08 – WSA w Gdańsku, IV SA/Gl 516/03 – WSA w Gliwicach, II SA/Kr 1109/08, II SA/Kr 293/07 i II SA/Kr 55/08 – WSA w Krakowie, II SA/Łd 691/07 – WSA w Łodzi, II SA/Po 691/07 – WSA w Poznaniu, IV SA/Wa 599/08, IV SA/Wa 745/08, IV SA/Wa 1902/07, I SA/Wa 347/08, I SA/Wa 1956/06, I SA/Wa 1667/07 – WSA w Warszawie. W sprawach, w których upłynął znaczny okres od wydania orzeczenia do przekazania akt sprawy do NSA, przyczyną tego stanu rzeczy była także śmierć strony po wydaniu orzeczenia przez sąd I instancji.

Odnotowano przypadki przedstawienia spraw z wadliwościami, które skutkowały zwrotem akt do sądu pierwszej instancji:

- przedstawiono akta bez doręczenia odpisu środka zaskarżenia stronie przeciwnej (WSA w Poznaniu – IV SA/ Po 553/08, WSA w Warszawie – IV SA/Wa 1188/08, II SA/Wa 159/08),
- przedstawiono akta bez doręczenia odpisu orzeczenia następcom prawnym strony (WSA w Warszawie – VII SA/Wa 2150/08),
- przedstawiono akta bez wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych środka odwoławczego (WSA w Krakowie – II SA/Kr 401/09 i II SA/Kr 1189/09, WSA w Szczecinie – II SAB/Sz 102/08, WSA w Białymstoku – II SA/Bk 512/09),
- przedstawiono akta bez wezwania strony do uiszczenia wpisu od środka odwoławczego (WSA w Warszawie – II SO/Wa 22/09, WSA we Wrocławiu – IV SA/Wr 258/06),
- w kilku sprawach akta zostały zwrócone celem ich uporządkowania (WSA w Warszawie – IV SA/Wa 1261/08 i IV SA/Wa 433/07, WSA we Wrocławiu – IV SA/Wr 226/09 i IV SA/Wr 227/09).

2.2. Poziom uzasadnień wyroków

Odnotowano wzrost poziomu uzasadnień wyroków. W uzasadnieniach zamieszczane jest wyraźne odniesienie się do stanu faktycznego sprawy ustalonego przez organ z uwzględnieniem zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego, rozważenie prawne odnoszące się do przepisów prawa materialnego i procesowego, które mają zastosowanie w sprawie, a także ustosunkowanie się do zarzutów podnoszonych przez skar-

żącego w skardze kasacyjnej. Zdarzają się jednak takie rozstrzygnięcia i ich uzasadnienia, w których sąd dostrzega naruszenie prawa niezależnie od zarzutów podnoszonych przez skarżącego w skardze i z tego powodu uchyla zaskarżoną decyzję nie odnosząc się do zarzutów podniesionych przez skarżącego albo odnosi się do tych zarzutów jedynie ogólnikowo. Taka praktyka w zakresie sporządzenia uzasadnień nie tylko jest niezgodna z art. 141 § 4 p.p.s.a., ale także jest krytycznie odbierana przez skarżących, którzy mają prawo oczekiwać, iż sąd administracyjny ustosunkuje się do zarzutów przez nich podniesionych. Ma to również określone konsekwencje przy rozstrzyganiu przez NSA.

2.3. Zawiadomienia o rozprawie

Istotnym zagadnieniem jest przestrzeganie przez sąd zawiadomienia o rozprawie wszystkich stron i uczestników postępowania. Uchybienia w tym zakresie prowadzą do stwierdzenia nieważności postępowania z powodu pozbawienia strony możliwości obrony swych praw. Innym istotnym uchybieniem jest orzekanie przez sąd bez uwzględnienia całości akt sprawy administracyjnej. Przykładem tego rodzaju uchybień są:

- Sprawa I SA/Wa 1550/07 (I OSK 439/08), w której WSA w Warszawie nie zawiadomił o terminie rozprawy uczestnika postępowania.
- Sprawa II SA/Łd 531/07 (I OSK 546/08), w której WSA w Łodzi w dniu rozprawy nie dysponował potwierdzeniem doręczenia skarżącemu zawiadomienia o terminie rozprawy. Jak wynika z akt sprawy, zawiadomienie o rozprawie przesłano za pomocą poczty elektronicznej, lecz w aktach nie zamieszczono dowodu doręczenia – potwierdzenia transmisji danych.
- Sprawa II SA/Wa 1796/07 (I OSK 553/08), w której WSA w Warszawie wbrew obowiązującym regułom procesowym wyprowadził swoje wnioski na podstawie wybiórczo potraktowanego materiału dowodowego, w żaden sposób nie ocenił dowodów zgromadzonych przez organ.
- Sprawa I SA/Wa 1209/07 (I OSK 441/08), w której WSA w Warszawie dysponował częścią akt administracyjnych, gdyż pozostała część akt została przedstawiona NSA wraz z odpowiedzią na skargę w innej sprawie. Rzeczą WSA w Warszawie było skompletowanie całości akt administracyjnych, wtedy bowiem możliwe było dokonanie oceny, czy zawierają one dowody, na których oparł się organ administracji wydając zaskarżoną decyzję.
- Sprawa II SA/Wa 1411/07 (I OSK 640/08), w której WSA w Warszawie nie ustosunkował się do całości sprawy będącej przedmiotem zaskarżonych decyzji nadzorczych, albowiem sąd ograniczył się wyłącznie do kwestii właściwości organu, a nie odniósł się do kwestii przedstawionych w decyzjach nadzorczych.
- Sprawa II SA/Wa 753/07 (I OSK 249/08), w której WSA w Warszawie nie uwzględnił wniosku o odroczenie rozprawy, mimo że substytut adwokata z urzędu nie mógł skontaktować się z mocodawczynią.
- Sprawa IV SA/Wa 2536/07 (I OSK 867/08), w której brak udziału reprezentanta Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym oznaczał, że podmiot ten został pozbawiony możliwości obrony swych praw.
- Sprawa II SA/Ol 599/05 (II OSK 1693/07), w której WSA w Olsztynie orzekając nie dysponował materiałem dowodowym zgromadzonym w toku postępowania administracyj-

nego, który stanowiłby prawidłową podstawę orzekania. Nie został ustalony stan faktyczny, czego nie uwzględnił w zaskarżonym wyroku sąd pierwszej instancji.

● Sprawa II SA/Sz 1233/06 (II OSK 1899/07), w której WSA w Szczecinie rozstrzygnął sprawę, pomimo że istotne dokumenty nie były przedmiotem oceny organu wydającego zaskarżoną decyzję rozbiórkową, zostały też całkowicie pominięte przez sąd pierwszej instancji kontrolujący zaskarżoną decyzję.

● Sprawa VII SA/Wa 680/08 (II OSK 1465/08), w której WSA w Warszawie – wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 133 § 1 p.p.s.a. – wydał wyrok nie opierając się na całości akt sprawy. W szczególności sąd pierwszej instancji pominął ocenę dokumentacji projektowo-technicznej załączonej do zgłoszenia robót budowlanych. Zapoznanie się z tą dokumentacją doprowadziłoby sąd pierwszej instancji do odmiennych wniosków przy dokonywaniu kwalifikacji prawnej zgłoszonego urządzenia reklamowego.

● Sprawa II SA/Gd 668/07 (II OSK 1719/08), w której WSA w Gdańsku nie wyjaśnił – odmawiając przeprowadzenia dowodu z dokumentów – czy istotnie uchwałą rady gminy uchylono uchwałę dotyczącą dotychczas obowiązującego studium, a także czy w dacie wydania zaskarżonej uchwały zatwierdzającej plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywało już nowe studium. Ustalenie bowiem, że uchwała rady gminy zatwierdzająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wydana została w sytuacji, kiedy brak było studium, wskazuje na naruszenie procedury sporządzania planu miejscowego, co winno skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

● Sprawa II SA/Ol 599/05 (II OSK 1693/07), w której WSA w Olsztynie rozpoznając skargę na rozstrzygnięcie pozbawiające skarżącego uprawnień kombatanckich zaakceptował stanowisko oparte wyłącznie na piśmie stanowiącym odpowiedź na pismo o udzielenie informacji na temat zatrudnienia skarżącego w jednostkach organizacyjnych lub na stanowiskach związanych ze stosowaniem represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie NSA Kierownik Urzędu nie mógł oprzeć rozstrzygnięcia wyłącznie na wskazanym piśmie z Ministerstwa Sprawiedliwości, informującym o ustaleniach poczynionych przez Ministerstwo na potrzeby odrębnego postępowania prowadzonego w oparciu o przepisy ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Pismo nie mogło zastąpić postępowania dowodowego, które zobligowany był przeprowadzić Kierownik Urzędu, zmierzając do ustalenia, czy skarżący należy do osób, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b/ ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Informacje zawarte w tym piśmie powinny zostać zweryfikowane odpowiednim materiałem dowodowym, który zostałby poddany ocenie organu prowadzącego postępowanie weryfikacyjne. Odstępując od zgromadzenia materiału dowodowego organ w istocie rzeczy nie ustalił stanu faktycznego. Brak postępowania dowodowego czynił postępowanie administracyjne wadliwym, co powinien uwzględnić sąd pierwszej instancji.

● Sprawa I SA/Wa 1634/06 (II OSK 741/07), w której WSA w Warszawie wskazał wprawdzie podstawę prawną wyroku (art. 151 p.p.s.a.), lecz nie wyjaśnił w dostateczny i jednoznaczny sposób przyczyn podjętego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji było lakoniczne, niejasne i gołosłowne. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie nawiązywało w dostateczny sposób do materialnoprawnej podstawy decyzji, a dokonana

przez Sąd pierwszej instancji ocena postępowania administracyjnego nosiła znamiona dowolności i była niekompletna.

- Sprawa IV SA/Wa 482/07 (II OSK 977/08), w której WSA w Warszawie odmówił dopuszczenia do udziału w charakterze pełnomocnika żony skarżącego, która zgłosiła się na rozprawę nie posiadając pisemnego umocowania do jego reprezentowania, jak też błędnie pouczył tę osobę, że nie może ona występować jako pełnomocnik skarżącego w sprawie.

3. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ogólnoadministracyjnych w opinii Biura Orzecznictwa

3.1. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

W sprawach z zakresu samorządu terytorialnego zauważono rozbieżności w orzecznictwie odnoszące się do podstawy prawnej do nadawania swoim obywatelom przez gminę tytułu „zasłużony dla gminy" w dwóch wyrokach wydanych tego samego dnia przez ten sam skład orzekający. W jednym wyroku stwierdzono, że ani art. 18 ust. 1 pkt 14 u.s.g. uprawniający do nadawania honorowego obywatelstwa gminy, ani art. 7 ust. 1 pkt 18 ww. ustawy przewidujący, iż zadaniem własnym rady gminy jest promocja gminy, nie stanowią podstawy prawnej do nadawania swoim obywatelom przez gminę tytułu „zasłużony dla gminy"[1]. Natomiast w drugim wyroku[2] uznano, że w art. 18 ust. 2 pkt 14. u.s.g. stanowi podstawę do ustanowienia przedmiotowego wyróżnienia, skoro bowiem przepis ten przyznaje radzie gminy prawo do nadawania honorowego obywatelstwa gminy i nie definiuje tego pojęcia, to tym samym, pozostając w sferze struktury wewnętrznej gminy kształtowanej statutem i uchwałami statutowymi, rada gminy może nadawać obok honorowego obywatelstwa także tytuł honorowy „zasłużony dla gminy"[3]. Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (1 kwietnia 2009 r.)[4] w art. 4 ust. 3 wprowadzono przepis umożliwiający podjęcie takiej uchwały.

W pozostałych sprawach rozbieżności nie zauważono. Wskazać należy na kilka rozstrzygnięć zgodnych z dotychczasowym orzecznictwem, m.in. w sprawie charakteru uchwały rady gminy w przedmiocie utworzenia samorządowej instytucji kultury – uznano, że art. 40 ust. 2 u.s.g. stanowi podstawę do tworzenia instytucji gminnych, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w drodze aktu prawa miejscowego[5].

Odnosząc się do art. 25 u.s.g. uznano, że nadrzędnym celem art. 25 ust. 2 u.s.g. jest ochrona stosunku pracy radnego. Jeżeli przesłanką żądania pracodawcy są zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem przez pracownika mandatu radnego, rada gminy bada posza-

[1] Wyrok z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1477.

[2] Sygn. akt II OSK 1527.

[3] Od wyroku złożone zostało zdanie odrębne odpowiadające w swojej treści poprzedniemu wyrokowi.

[4] Dz. U. Nr 92, poz. 753.

[5] Wyrok z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08.

nowanie standardów i kryteriów ogólnie obowiązujących w prawie pracy. Nie można domniemywać obowiązku rady gminy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy[6].

Odnosząc się do sądowej ochrony samodzielności gminy uznano, że skoro zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach[7] jednostka samorządu terytorialnego zamierza ustanowić jakikolwiek z symboli, których dotyczy ww. przepis, to uprzednie uzyskanie opinii ministra właściwego do spraw administracji publicznej, która jest aktem nadzoru na działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., wyłącza możliwość kontroli tego symbolu przez inny organ. Zgodnie z zasadą wyłączności właściwości organu (tylko jeden organ może być właściwy w danej sprawie, na danym terenie i w danej instancji) w kwestii treści i trybu podjęcia tej opinii wyłączona jest właściwość organów nadzoru w rozumieniu art. 76 u.s.p. Oznacza to, że wojewoda dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały mógł jedynie badać, czy w niniejszej sprawie wydanie uchwały w przedmiocie ustanowienia znaku słowno-graficznego – logo – zostało poprzedzone uzyskaniem opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nie miał natomiast prawa oceniać ani treści tej opinii, ani czy została ona wydana zgodnie z prawem[8].

3.2. Sprawy lustracyjne

W sprawach z zakresu lustracji nie zauważono rozbieżności w orzecznictwie, natomiast skierowane zostały pytania prawne odnoszące się do stosowania przez organy IPN przepisów prawa, które zdaniem sądów pytających powinny zostać wyeliminowane w obrotu prawnego jako niezgodne z Konstytucją, są bowiem zbieżne w treści z art. 30 ust. 2 pkt 2, który to przepis TK uznał za niezgodny z Konstytucją wyrokiem z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07[9].

3.3. Sprawy z zakresu kościołów

W sprawach z zakresu kościołów zagadnieniem budzącym wątpliwości była kwestia dopuszczalności badania przez sądy administracyjne legalności rozstrzygnięć Komisji Majątkowej wydawanych na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[10], pojawiły się bowiem wątpliwości, czy ma do nich zastosowanie art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 p.p.s.a. W tej sprawie skierowano pytanie prawne o podjęcie uchwały[11], jednak postępowanie zostało zawieszone, ponieważ do

[6] Wyrok z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 1747/08, także wyrok z dnia 18 września 2008 r., II OSK 952/08 oraz powołane tam orzecznictwo: wyroki z dnia: 9 maja 2006 r., II OSK 194/06, 15 grudnia 2005 r., II OSK 1124/05, 12 października 1990 r. SA/Lu 663/90.

[7] Dz. U. Nr 31, poz. 130 ze zm.

[8] Wyrok z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 301/09.

[9] Postanowienia z dnia: 13 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 336/09 i 9 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1788/08 omówione szczegółowo w rozdziale VI.

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

[11] Postanowienie z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 687/07.

TK złożono wniosek o rozstrzygnięcie zgodności z Konstytucją art. 61, 62, 63 ust. 8 i 9 oraz art. 70a ust. 1 i 2 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

3.4. Sprawy z zakresu edukacji

W sprawach z zakresu edukacji zauważono rozbieżność w orzecznictwie NSA odnoszącą się do kwalifikacji prawnej uchwały o zamiarze likwidacji i o likwidacji szkoły (art. 59 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[12]). Od tego, czy uchwała taka jest aktem prawnym o charakterze generalnym, czy aktem o charakterze indywidualnym, zależy uprawnienie związków zawodowych do jej zaopiniowania (art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych[13]). W jednym z wyroków uznano, że uchwała ta dotyczy konkretnej placówki oświatowej i nie ma charakteru abstrakcyjnego, gdyż ulega skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w tej uchwale. Skoro uchwała o likwidacji szkoły jest indywidualnym aktem organizacyjnym, to nie ma obowiązku poddania jej zaopiniowaniu przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust.1 i 2 ustawy o związkach zawodowych[14]. Natomiast w innym wyroku stwierdzono, iż użyte w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych pojęcie aktu prawnego niewątpliwie obejmuje uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, która odnosi się wprost do działalności związków zawodowych, których celem jest reprezentowanie i obrona praw i interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, a w przedmiotowej sprawie pracowników szkoły objętej zamiarem likwidacji[15]. Utrzymanie się opisywanej rozbieżności będzie monitorowane w roku 2010 przez Biuro Orzecznictwa, a problem ten zostanie zasygnalizowany Prezesowi Izby Ogólnoadministracyjnej z prośbą o omówienie go na naradzie sędziów.

3.5. Sprawy z zakresu zdrowia

Z zakresu zdrowia przeważały sprawy dotyczące chorób zawodowych.

W orzecznictwie NSA i sądów pierwszej instancji pojawiły się odmienne poglądy na tle stosowania przez sądy administracyjne przepisów, które utraciły domniemanie konstytucyjności, a obowiązują z uwagi na zastosowanie przez TK art. 190 ust. 3 zd. 1[16].

---

[12] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

[13] Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

[14] Wyrok z 27 października 2009 r., I OSK 808/09, a także wyroki: I OSK 807/09, II OSK 332/05 czy II OSK 333/05 – stanowisko to przeważa w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

[15] Zob. wyrok z dnia z 9 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 606/09, podobne stanowisko zajęto w wyroku z dnia 30 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1282/07.

[16] Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07, w którym orzeczono, że art. 237 § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu pracy zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia nie określa wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach, jest niezgodny z Konstytucją, co w konsekwencji spowodowało utratę mocy obowiązującej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. Jednakże TK orzekł, że przepisy te tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

Zgodnie z pierwszym poglądem uznawano, że należy stosować przepisy dotyczące chorób zawodowych zgodnie z wyrokiem TK, mimo stwierdzenia ich niekonstytucyjności[17]. Uznano, że skoro Konstytucja pozostawiła w tym zakresie Trybunałowi samodzielność oceny co do czasowego tolerowania takiego aktu, to jeżeli Trybunał decyduje się na odroczenie utraty jego mocy obowiązującej, inne podmioty muszą to honorować. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu oznacza, że do określonego terminu przepis ten taką moc zachowuje, stanowiąc element porządku prawnego, a zatem powinien być stosowany. Uznano także, iż orzekanie wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji nie ma oparcia prawnego, wówczas bowiem wszystkie schorzenia pracowników należałoby uznać za choroby zawodowe[18]. Sądy administracyjne oceniają zgodność z prawem zaskarżonych decyzji administracyjnych według stanu prawnego z daty ich podejmowania, dlatego wskazany wyrok TK nie może mieć wpływu na wynik sprawy, skoro kwestionowane w skardze rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o obowiązujące jeszcze przepisy, które organ winien był zastosować zgodnie z regułą zawartą w art. 6 k.p.a.[19]

Zgodnie z drugim poglądem, aprobowanym przez NSA i większość sądów pierwszej instancji, uznawano, że w państwie prawa nie można usprawiedliwić stosowania norm uznanych prawomocnym wyrokiem TK za sprzeczne z Konstytucją. Powołując się na orzecznictwo[20] i literaturę przedmiotu[21] wskazano, że orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją kontrolowanej normy umożliwia sądom odstąpienie od zasad wyznaczanych przez reguły determinujące datę, na którą określa się stan prawny miarodajny dla orzekania. Ta autonomia interpretacyjna przysługująca sądom znajduje podstawę w art. 8 Konstytucji, będąc wyrazem bezpośredniego stosowania Konstytucji poprzez kierowanie się wykładnią z nią zgodną. W tym ujęciu uznano za nielogiczne dopuszczenie – nawet w celu przywrócenia stanu konstytucyjności – możliwości wznowienia postępowania w sprawach już rozstrzygniętych na podstawie norm uznanych za niekonstytucyjne. W tych sprawach badanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, w zakresie poprawności postępowania, jak i zasadności niezaliczenia stwierdzonych schorzeń do chorób zawodowych, oznaczałoby uczynienie z przepisów niekonstytucyjnego rozporządzenia wzorca tej kontroli, przy równoczesnej możliwości, po utracie mocy przez te przepisy, wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145a § 1 k.p.a. Powyższe oznacza, że zaskarżona decyzja

[17] Wyroki sądów administracyjnych z dnia: 24 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 4/09, 9 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 616/08, 23 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 2800/08, 26 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 693/08, 26 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 647/08, 31 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 803/08, 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 581/08, IV SA/Gl 591/08, 30 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 575/08, 14 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 507/08, 20 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 225/09, 3 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 70/09, 17 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 996/08, 2 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 974/08.

[18] Wyrok z dnia 15 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 892/08.

[19] Wyrok z dnia 20 maja 2009 r., syg. akt II SA/Ke 225/09.

[20] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26, wyroki z dnia: 21 czerwca 2007 r., sygn. akt I OSK 1030/06, 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1403/05, 31 stycznia 2008 r., sygn. akt 1599/07.

[21] R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, LexisNexis 2008; s. 70, J. Trzciński, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07, ZNSA 2008, nr 1.

i poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a zatem z uchybieniem, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. Nie może mieć tu zastosowania zasada *tempus regit actum* ze względu na pozbawienie domniemania konstytucyjności tych przepisów, które stanowiły podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Przyjęto, że skutkiem wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów będących podstawą prawną zaskarżonej decyzji musi być uchylenie zaskarżonych decyzji. Zarówno zatem gdy na skutek orzeczenia TK przepis traci moc z chwilą jego ogłoszenia, jak i gdy Trybunał korzystając z możliwości przewidzianej w art. 190 ust. 3 zd. 1 Konstytucji określa inny termin utraty mocy obowiązującej przepisu, sądy administracyjne mają prawo odmówić stosowania tych przepisów. Przepisy uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne nie powinny więc być zastosowane w przyszłości, nawet jeśli za ich stosowaniem przemawiałyby ogólne reguły prawa międzyczasowego[22]. Uzasadnienia dla powyższego stanowiska Sąd upatrywał we wcześniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych[23].

Rozważając znaczenie orzeczenia TK odraczającego datę utraty mocy obowiązującej przepisów stanowiących podstawę prawną zaskarżonej decyzji sądy brały pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnymi przepisami, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych tymi przepisami, powody, dla których TK odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów oraz okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy stosowania niekonstytucyjnych przepisów. Uznano, że odsyłanie w sprawach chorób zawodowych na drogę wznowienia postępowania byłoby sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego oraz byłoby naruszeniem prawa do szybkiego załatwienia sprawy stanowiącego podstawowy standard europejski prawa do dobrej administracji, a na drodze sądowej do prawa do szybkiego procesu. Mając na uwadze art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 p.u.s.a., odmawiano zastosowania niezgodnych z Konstytucją przepisów aktu rangi podustawowej – rozporządzenia o chorobach zawodowych – i uchylano zapadłe na tej podstawie orzeczenia[24]. Część składów orzekających odmawiała zastosowania jedynie regulacji zawartej w załączniku do rozporządzenia w zakresie, w jakim określono w nim okres wystąpienia udokumentowanych objawów chorobowych[25]. Do powyższego skłania analiza treści przepisów rozporządzenia o chorobach zawodowych z 2002 r. w zestawieniu z treścią przepisu art. 237 § 1 k.p., co w konsekwencji daje podstawę do stwierdzenia niezgodności z tym

[22] K. Gonera, E. Łętowska, *Wieloaspektowość następstw stwierdzania niekonstytucyjności*, PiP 2008, z. 5.

[23] Wyroki z dnia: 21 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 187/09 i II OSK 179/09 i 26 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 290/09. także: z 21 czerwca 2007 r., I OSK 1030/06, z 23 lutego 2006 r., II OSK 1403/05, z 31 stycznia 2008 r., II OSK 1599/07.

[24] Wyroki z dnia: 28 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 23/09, III SA/Łd 16/09, 4 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 31/09, 26 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 1227/08, III SA/Kr 1226/08, III SA/Kr 778/07, III A/Kr 777/07, 18 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 123/09, 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 736/08, 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Go 706/08, 17 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 100/09, 14 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 202/09, 19 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 43/09, 21 maja 2009 r., sygn. akt II SK 187/09, II OSK 179/09, 3 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 716/08, 5 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 206/09, 23 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 207/09.

[25] Wyrok z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1794/08.

przepisem jako aktem wyższego rzędu oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z uwagi na to, że przedmiotowe rozporządzenie nie wskazuje okresu, w jakim po zakończeniu pracy w narażeniu winno nastąpić zgłoszenie podejrzenia choroby zawodowej oraz jej rozpoznanie, a więc regulacji, do jakiej odsyła § 2 ust. 2 rozporządzenia o chorobach zawodowych, ocena, czy strona zachowała termin do wystąpienia ze zgłoszeniem choroby, czy nie, staje się bezprzedmiotowa[26].

Na tle chorób zawodowych rozbieżności wystąpiły także co do kwestii legitymacji procesowej do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Niektóre składy orzekające uznały, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych[27] zobowiązany do wypłaty świadczenia z tytułu choroby zawodowej jest ZUS, a tym samym odpadła materialnoprawna podstawa do udziału byłego pracodawcy do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym[28]. Zwolennicy uznania legitymacji sądowoadministracyjnej pracodawcy w kwestii chorób zawodowych przyjęli pogląd, że rozpoznanie choroby zawodowej jest ściśle powiązane z istnieniem narażenia zawodowego. Nastąpiło to w samym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, a także w przepisach Kodeksu pracy, m.in. w art. 212 pkt 3, który zobowiązuje osobę kierującą pracownikami do organizowania, przygotowywania i prowadzenia prac w sposób uwzględniający zabezpieczenie pracowników przed wypadkami przy pracy, chorobami zawodowymi i innymi chorobami związanymi z warunkami środowiska pracy, oraz w art. 230 § 1 k.p. i w art. 231, zgodnie z którym w razie stwierdzenia u pracownika objawów wskazujących na powstanie choroby zawodowej, pracodawca obowiązany jest przenieść pracownika do innej pracy, nie narażającej go na działanie czynnika, który wywołał te objawy, a w świetle art. 230 § 2 jeżeli takie przeniesienie powoduje obniżenie wynagrodzenia, pracownikowi przysługuje dodatek wyrównawczy przez okres nie przekraczający 6 miesięcy, a ciężar ponoszenia tego dodatku obciąża pracodawcę. Obowiązek pracodawcy zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w zakładzie pracy ciąży na nim niezależnie od tego, czy u pracownika nastąpi stwierdzenie choroby zawodowej, czy też nie. Na podstawie art. 236 k.p. pracodawca jest obowiązany systematycznie analizować m.in. przyczyny chorób zawodowych związanych z warunkami środowiska pracy i podejmować właściwe środki zapobiegawcze. Także art. 235 nakłada na pracodawcę określone obowiązki związane już nawet tylko z podejrzeniem zaistnienia choroby zawodowej. Nawet fakt odmowy stwierdzenia choroby zawodowej u pracownika przez organ administracji nie uzasadnia odmowy przyznania pracodawcy przymiotu strony, ponieważ z postępowaniem związanym ze stwierdzeniem takiej choroby wiążą się nie tylko określone uprawnienia pracownika, lecz także obowiązki pracodawcy, w szczególności obowiązek stosowania właściwych środków zapobiegawczych. Pracodawca nie może być pozbawiony wiedzy o ewentualnych roszczeniach pracowników, jak i o zagrożeniach istniejących w ocenie pracowników w warunkach pracy[29].

[26] Wyroki: sygn. akt II OSK 1188/08 i II OSK 1794/08, także z dnia 7 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1614/07 i z dnia 28 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 479/07.

[27] Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.

[28] Wyroki z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1447/08 i II OSK 1457/08.

[29] Wyrok z dnia 14 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 190/09.

Nadmienić należy także, iż w wielu wyrokach sądy administracyjne w ogóle nie badały legitymacji do wniesienia skargi przez zakłady pracy w sprawach stwierdzenia choroby zawodowej[30].

3.6. Przejęcie mienia

W zakresie ustalenia właściwego organu nadzoru w sprawach przejmowania nieruchomości na własność Państwa w oparciu o przepisy dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[31], dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostawionego po osobach przesiedlonych do ZSRR[32], dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego, art. 9 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży PFZ oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego[33] oraz ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych[34] zarysowały się odmienne poglądy co do właściwości organu w ww. sprawach.

Część składów orzekających uznała, że właściwość organów administracji rządowej do weryfikacji wydanych decyzji przez ówczesne terenowe organy administracji państwowej należy badać w ten sposób, że zasadnicze znaczenie musi mieć to, czy ostateczna decyzja, w stosunku do której toczy się obecnie postępowanie w sprawie stwierdzenia jej nieważności, została wydana przez organ szczebla podstawowego czy wojewódzkiego. 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[35].

Przeciwnicy poglądu co do właściwości wojewody uzasadniali, że zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie[36] stanowiącym, że wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, gdy ustawy szczególne tak stanowią, to by organ ten zarówno w postępowaniu instancyjnym, jak i nadzwyczajnym mógł wydawać decyzję, musi istnieć szczególna regulacja stanowiąca podstawę prawną do takiego działania. Z uwagi na to, iż przepisu takiego w odniesieniu do spraw o przejęciu nieruchomości rolnych, przewidującego właściwość wojewody w obecnym stanie prawnym nie ma, uzasadniona jest właściwość Ministra

[30] Np. wyrok z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 875/09 i poprzedzający go wyrok z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 458/08, podobnie wyrok z dnia 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 843/09 i poprzedzający go wyrok z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 723/08.

[31] Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, dalej: dekret o reformie rolnej.

[32] Dz. U. Nr 59, poz. 318.

[33] Dz. U. Nr 17, poz. 71, dalej: o sprzedaży PFZ.

[34] Dz. U. Nr 3, poz. 14.

[35] Wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1173/08.

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

[37] Postanowienia z dnia: 13 marca 2009 r., sygn. akt I OW 196/08 i 197/08.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi niezależnie od tego, czy weryfikowana decyzja stała się ostateczna jako wydana przez organ pierwszej instancji, czy też była poddana kontroli instancyjnej przez wojewodę[37].

Właściwość Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do rozpoznawania spraw uzasadniano tym, że skoro decyzję w przedmiocie przejęcia nieruchomości i ustalenia odpłatności wydaje Agencja Nieruchomości Rolnych, utworzona ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw[38], a w obecnym stanie prawnym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie należy do organów jednostek samorządu terytorialnego, lecz do Agencji Nieruchomości Rolnych, to organu właściwego do stwierdzenia nieważności decyzji wydanych w przedmiocie przejęcia nieruchomości rolnych na własność państwa należy poszukiwać przez ustalenie organu wyższego stopnia w stosunku do Agencji i jej Prezesa. Jeśli więc w świetle art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. nadzór nad Agencją Nieruchomości Rolnych sprawuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, to organem wyższego stopnia w stosunku do Agencji i jej Prezesa jest stosownie do art. 17 pkt 3 k.p.a. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi i to on jako organ wyższego rzędu winien rozpoznać wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji terenowych organów administracji w sprawie przejęcia nieruchomości na własność państwa na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r.[39]

Ponadto rozstrzygając spór negatywny w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Powiatowej Rady Narodowej w zakresie przejścia na rzecz państwa nieruchomości wydanej na podstawie dekretu o reformie rolnej i dekretu o przejściu na własność państwa mienia pozostawionego po osobach przesiedlonych do ZSRR[40] oraz art. 9 ustawy o sprzedaży PFZ, za nietrafne uznano stanowisko, że w ww. sprawach należy przyjąć domniemanie kompetencji gminy, a co za tym idzie, wskazać jako organ wyższego stopnia samorządowe kolegium odwoławcze[41].

3.7. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

W tej kategorii rozstrzygnięcia sądów zapadały w sprawach, które dotyczyły m.in. ochrony gruntów rolnych i leśnych, lasów i zalesiania gruntów rolnych, scalania i wymiany gruntów, gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a także nasiennictwa, rybołówstwa oraz weterynarii i ochrony zwierząt. Orzecznictwo sądów w ww. sprawach co do zasady należy uznać za jednolite. Zauważono rozbieżność na gruncie rozstrzygania sporów o właściwość w sprawach, których przedmiotem był zarząd mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

[38] Dz. U. Nr 107, poz. 464 ze zm.

[39] Postanowienia z dnia: 28 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OW 52/08, I OW 53/08 i 13 marca 2009 r., sygn. akt I OW 196/08, I OW 197/08 oraz 25 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OW 67/09.

[40] Zmienionego dekretem z dnia 28 września 1949 r. o zmianie dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U. Nr 59, poz. 404).

[41] Postanowienie z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt I OW 70/08. Zagadnienie to zostało omówione w I części Informacji, w rozdziale dotyczącym sporów kompetencyjnych.

W 2008 r. większość składów orzekających NSA uznała, że w ww. sprawach, załatwianych w przeszłości przez obecnie już nieistniejące organy administracji publicznej, właściwa jest Agencja Nieruchomości Rolnych nadzorowana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zatem organem właściwym do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez organ obecnie nieistniejący w sprawach z przedmiotowego zakresu jest ten Minister[42]. Ponadto stwierdzono, że fakt, iż Agencja Nieruchomości Rolnych wydaje decyzje administracyjne jedynie w przypadkach uregulowanych przepisami szczególnymi, nie może przesądzić o braku właściwości Ministra nadzorującego Agencję do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji dotyczącej zarządu Zasobami Własności Rolnej Skarbu Państwa[43]. Natomiast w jednym orzeczeniu uznano, że Agencja wykonuje zadania (zlecone) administracji państwowej tylko w zakresie określonym w ustawie z dnia 19 października 1991 r. Brak jest podstaw do przyjęcia, że Agencja wykonuje zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jako organ pierwszej instancji. Określony w art. 3 ust. 2 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[44] nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad Agencją nie może być utożsamiany z pojęciem organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 § 1 k.p.a. Nadzór ten może dotyczyć tylko zadań regulowanych tą ustawą. Agencja nie posiada kompetencji władczych w zakresie orzekania w drodze decyzji administracyjnych z wyjątkiem przypadków określonych w art. 24 ust. 7 lit. b/ i art. 35 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami SP. Agencja została upoważniona przez ustawodawcę głównie do działań w ramach gospodarowania i dysponowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w formach cywilnoprawnych, a nie instrumentów władczych, do działania którymi upoważniono właściwe organy administracji publicznej[45].

3.8. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

W tej kategorii przeważały sprawy dotyczące ustalenia warunków zabudowy. Istotną grupę stanowiły sprawy, których przedmiotem były skargi na uchwały organów gmin dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia opłaty planistycznej. Zauważono rozbieżności dotyczące kwestii interesu prawnego dzierżawcy do kwestionowania ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[46]. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano, iż dzierżawca nieruchomości położonej na obszarze objętym kwestionowanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie ma z tego tytułu interesu prawnego umożliwiającego wykazanie jego naruszenia przed sądem administracyjnym w ww. trybie. Może to uczynić właściciel nieruchomości. Wskazywano, że jakkolwiek dzierżawca może mieć interes w skarżeniu planu, lecz w przeciwieństwie do interesu właściciela jego interes nie

[42] Tak np. postanowienie z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt I OW 9/08.
[43] Postanowienie z dnia 31 października 2008 r., sygn. akt II OW 66/08.
[44] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm., dalej: o gospodarowaniu nieruchomościami SP.
[45] Postanowienie z dnia 5 czerwca 2009 r., o sygn. akt II OW 51/08.
[46] Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.

jest jednak w postępowaniu planistycznym prawnie chroniony, przybiera bowiem postać interesu faktycznego[47]. Natomiast w jednym wyroku stwierdzono, że jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została wyznaczona strefa, w której granicach ustanowiono ograniczenia w wykorzystaniu działek, to legitymacja skargowa do zaskarżenia ustaleń planu dotyczących tej strefy przysługuje każdemu właścicielowi, współwłaścicielowi, użytkownikowi wieczystemu i dzierżawcy działki położonej w granicach takiej strefy[48].

W przedmiocie dopuszczenia stowarzyszenia do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym ustalenia warunków zabudowy część składów orzekających uznawała, że dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w przedmiotowym postępowaniu musi być uzasadnione potrzebą ochrony obiektywnie istniejącego interesu społecznego, natomiast w sytuacji, w której członkowie mają własne indywidualne interesy, które mogą pozostawać w sprzeczności z interesem strony postępowania, istnieje uzasadnione domniemanie, że organizacja społeczna nie chroni interesu społecznego, co wyłącza możliwość dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na prawach strony[49]. Natomiast część składów orzekających uznała, że generalne wykluczanie z udziału w postępowaniu administracyjnym takich stowarzyszeń, których członkowie mają interesy konkurencyjne w stosunku do podmiotów ubiegających się o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy, nie przesądza o braku interesu społecznego uzasadniającego dopuszczenie stowarzyszenia do udziału w postępowaniu administracyjnym[50].

W orzeczeniach wydanych w wyniku rozpoznania wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji ustalającej opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uznawano, że wykonanie decyzji ustalającej opłatę planistyczną nie rodzi bezpośrednich skutków, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a.[51] Odmienne stanowisko wyrażono w kilku orzeczeniach uznając, że charakter decyzji ustalającej opłatę planistyczną z reguły przesądza o występowaniu przesłanek z art. 61 § 3 p.p.s.a. w postaci niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków w przypadkach wykonania tej decyzji[52].

Z analizy orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wynika, że sądy nie mają wątpliwości, iż art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[53] stwarza możliwość ustalenia warunków zabudowy dla nieruchomości o charakterze leśnym, tylko gdy przy sporządzaniu ostatnio obowiązującego

[47] Por.: wyroki z dnia: 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1335/07, 10 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1468/07, 26 września 2008 r., sygn. akt II OSK 312/08. Podobnie w postanowieniach z dnia: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OZ 416/08, 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OZ 301/09 i II OZ 302/09.

[48] Wyrok z dnia 24 czerwca 2009 r., o sygn. akt II OSK 226/09.

[49] Wyroki z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 897/08 oraz z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1205/08.

[50] Wyroki: z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 815/08 i z dnia 24 czerwca 2009 r., o sygn. akt II OSK 1038/08.

[51] Postanowienia z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt: II OZ 119/09 i II OZ 118/09.

[52] Postanowienia z dnia: 3 lutego 2009 r., sygn. akt II OZ 58/09, 10 lutego 2009 r., sygn. akt II OZ 112/09, oraz 19 lutego 2009 r., sygn. II OZ 149/09 i II OZ 150/09.

[53] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej: p.z.p.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia tej nieruchomości na cele nieleśne. Wszelkie uzgodnienia podjęte w trakcie uchwalania planów obowiązujących wcześniej niż ostatnio obowiązujący nie mają rozstrzygającego znaczenia przy badaniu legalności decyzji w przedmiocie warunków zabudowy wydanej dla nieruchomości o charakterze leśnym. Zgoda na zmianę przeznaczenia nieruchomości leśnych na cele nieleśne jest aktem niesamoistnym, stanowiącym podstawę niezbędną do wprowadzenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Gdy plany tracą moc, wówczas także i te zgody tracą moc obowiązującą[54]. Odmienne, ale i odosobnione stanowisko przedstawił WSA w Warszawie, uznając, że uzyskanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy dla terenu o charakterze leśnym było i jest możliwe, tylko gdy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzyskano zgodę właściwego w tym względzie organu administracji na przeznaczenie tego terenu na cele nieleśne, stosownie do treści przepisów w sprawie ochrony gruntów rolnych i leśnych[55]. Organ administracji orzekając w sprawie wniosku o ustalenie warunków zabudowy, gdy teren planowanej inwestycji nie został objęty zgodą na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne przy sporządzaniu planu, który utracił moc w oparciu o przepis art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, powinien był wyjaśnić, czy takiej zgodny nie wyrażono w trakcie sporządzania planu poprzedzającego plan, który utracił moc na podstawie ww. przepisu. W sytuacji potwierdzenia, że zgodę taką wówczas uzyskano, przypadek taki należy traktować jako wystąpienie przesłanki wskazanej w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[56].

Nowelizacja art. 36 ust. 4 p.z.p.[57], która weszła w życie 22 września 2004 r., spowodowała pojawienie się w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżnych poglądów dotyczących pobierania opłaty planistycznej w przypadku zbycia nieruchomości (lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości) w drodze darowizny. Zgodnie z art. 36 ust. 4 p.z.p. przedmiotowa opłata jest pobierana w przypadku „zbycia" nieruchomości. Natomiast poprzednio obowiązująca regulacja wiązała obowiązek pobrania opłaty planistycznej ze „sprzedażą" nieruchomości.

Zgodnie z pierwszym poglądem przyjmowano, że pobranie opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 p.z.p., jest możliwe, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość. Decydującym jest więc fakt zbycia w drodze umowy nieruchomości, której wartość obiektywnie wzrosła wskutek przekwalifikowania jej w planie zagospodarowa-

[54] Wyroki z dnia: 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 1062/08, 1 czerwca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 598/07, 4 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 145/09, 26 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 1161/06 i 17 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1325/05. W wyroku z dnia 21 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1670/08 NSA kontrolując orzeczenie z dnia 23 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 824/08 stwierdził, że „jasna treść art. 61 ust. 4 p.z.p. nie pozwala na inną interpretację niż przyjęta przez ten Sąd".

[55] Uprzednio: art. 7 ust. 1 i 2 nieobowiązującej już ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm.), obecnie: art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm).

[56] Wyrok z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1619/08.

[57] Mocą art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 141, poz. 1492 ze zm.

nia przestrzennego. Pojęcie „zbycie nieruchomości" zgodnie z art. 4 pkt 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[58] obejmuje wszelkie czynności prawne, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości. Wyłączenie zaś z zakresu obowiązywania art. 36 ust. 4 p.z.p. umowy darowizny – i to niezależnie, czy dokonanej na rzecz osób bliskich, czy osób obcych – nie znajduje normatywnego uzasadnienia[59].

W drugim stanowisku wskazano, że termin „zbycie nieruchomości" na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie może być z racji jego niezdefiniowania utożsamiany z wszelkimi formami przeniesienia własności zarówno o charakterze odpłatnym, jak i nieodpłatnym, bo posługując się tym terminem w ustawie o planowaniu przestrzennym, ustawodawca chciał mu nadać treść swoistą, adekwatną do regulowanej materii. Opłata ma podstawę w przepisach prawa publicznego, a jej nałożenie ma szczegółową podstawę prawną w czynności publicznoprawnej z zakresu administracji publicznej, jaką jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nakłada ją w drodze decyzji administracyjnej w ramach postępowania administracyjnego organ administracji publicznej. Opłata ta ma formę szczególnej daniny publicznej, która jest obowiązkiem właściciela nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu miejscowego. Taki szczególny charakter opłaty planistycznej sprawia, że wykładnia art. 36 ust. 4 p.z.p. nie może być wykładnią rozszerzającą. W razie wątpliwości należy interpretować termin „zbywa" z korzyścią dla obywatela przede wszystkim na gruncie wykładni językowej. Ten kierunek wykładni potwierdza także art. 37 ust. 1 p.z.p. stanowiący o sposobie ustalania wysokości opłaty „na dzień jej sprzedaży". Jeśli nawet przyjąć, że przy okazji nowelizacji zastępując termin „sprzedaż" terminem „zbycie" w art. 36 ust. 4 ustawodawca zapomniał o zmianie art. 37 ust. 1, to niedopatrzenie ustawodawcy nie może być interpretowane na niekorzyść zobowiązanego. Również kolejna nowelizacja dokonana ustawą z 15 października 2008 r. nie wprowadziła zmian w treści art. 37 ust. 1. W konsekwencji termin prawny „zbycie" użyty w art. 36 ust. 4 p.z.p. nie może obejmować przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego w drodze umowy darowizny[60].

Powyższe zagadnienie rozstrzygnięto w uchwale z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPS 3/09, w której stwierdzono, że nie pobiera się opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 powołanej ustawy, gdyż nie obejmuje ona sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej.

3.9. Sprawy kombatanckie

W rozstrzygnięciach, dla których podstawę stanowi ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[61], poglądy sądów administracyjnych są w zasadzie jednolite. Rozbieżność

[58] Dz. U. z 2004, nr 261, poz. 2603 ze zm.

[59] Wyroki z dnia: 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 799/08, 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 478/08; WSA w Bydgoszczy z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 725/09, 30 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 978/09, 17 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 877/07.

[60] Wyrok z dnia 5 marca 2009 r., o sygn. akt II OSK 302/08.

[61] Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm., dalej: ustawa o kombatantach.

w orzecznictwie zarysowała się natomiast w sprawach dotyczących uprawnień do świadczeń pieniężnych ustalanych w oparciu o przepisy 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[62]. Przedmiotowa rozbieżność dotyczy kwestii określenia daty zakończenia deportacji do pracy przymusowej.

W większości orzeczeń przyjmowano, że za datę zakończenia deportacji należy uznać dzień zakończenia II wojny światowej. Wskazywano, że stosownie do treści art. 2 pkt 2 lit. a/ ustawy o świadczeniu pieniężnym represją jest deportacja (wywiezienie) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy z terytorium państwa polskiego w jego granicach sprzed dnia 1 września 1939 r. na terytorium III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939–1945. Druga wojna światowa zakończyła się kapitulacją III Rzeszy w dniu 8 maja 1945 r., co oznacza, że ten dzień może stanowić pewną datą graniczną, do której deportacja do pracy przymusowej winna być uznana za spełniającą dyspozycję art. 2 pkt 2 lit. a/ ustawy o świadczeniu pieniężnym. Datą zakończenia przedmiotowej represji nie może być natomiast data wyzwolenia miejscowości, do której ubiegający się o świadczenie pieniężne zostali deportowani. Przyjęcie bowiem jako końca okresu deportacji dnia wyzwolenia miejscowości przebywania osób poddanym represjom, a nie dnia zakończenia działań wojennych w Europie, przy jednoczesnym braku możliwości powrotu represjonowanych na tereny przedwojennego miejsca zamieszkania tworzyłoby sytuację, w której osoby te faktycznie byłyby traktowane jako nierepresjonowane co do miejsca pobytu, pomimo że nie miały realnych szans powrotu do miejsc zamieszkania w Polsce[63].

Natomiast w jednym wyroku przyjęto, że datą zakończenia się okresu deportacji był dzień wyzwolenia miejscowości, w jakiej przebywała osoba deportowana. Z chwilą wyzwolenia terenu spod okupacji niemieckiej praca wykonywana przez deportowanych pracowników traciła przymiot przymusowości, jak i przymiot wykonywania jej na terenach okupowanych przez III Rzeszę. Późniejszy zaś pobyt takich osób w miejscu wywiezienia nie miał cech represji w rozumieniu art. 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym[64].

3.10. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

3.10.1. *W minionym roku wątpliwości w orzecznictwie budziła kwestia, czy opiniowanie konieczności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko* jest czynnością z zakresu zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, za którą należy ponieść opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[65]. Część składów orzekających uznała za nietrafny pogląd, że opiniowanie konieczności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko i jego zakresu jest jednym z podstawowych zadań zapo-

[62] Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniu pieniężnym.

[63] Por.: wyroki: z dnia 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1456/08; z dnia 8 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1703/08 i z dnia 30 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1553/08 oraz wyrok z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 147/09.

[64] Wyrok z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 433/09.

[65] Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851 ze zm., dalej: ustawa o PIS.

biegawczego nadzoru sanitarnego działającego w ramach inspekcji sanitarnej, ponieważ w art. 3 ww. ustawy określającym działania PIS w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego nie wymieniono opiniowania konieczności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko i jego zakresu. Przedmiotowe opiniowanie nie jest ani ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych, ani uzgadnianiem dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych. Państwowy powiatowy inspektor sanitarny nie działa w takim wypadku jako organ nadzorczy prowadzący postępowanie w odrębnej, samodzielnej sprawie administracyjnej, lecz jedynie zajmuje stanowisko wymagane przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[66]. Kompetencja organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej do wydania opinii wynika z art. 57 ust. 1 p.o.ś., a nie z art. 3 ustawy o PIS i nie ma charakteru kompetencji nadzorczej. Wobec tego wyrażenie przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego opinii w sprawie obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko nie stanowi czynności zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, z której wykonaniem wiąże się pobranie opłaty, o jakiej mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[67].

W kilku wyrokach uznano, że ww. czynność jest czynnością związaną ze stosowaniem nadzoru zapobiegawczego w rozumieniu art. 36 ust. 1 ustawy i przepis ten stanowi podstawę do pobierania opłat za wydanie opinii w przedmiocie obowiązku sporządzenia raportu oddziaływania inwestycji na środowisko[68].

Również NSA uznał, że wymienione w art. 3 pkt 1 ustawy o PIS czynności z zakresu sanitarnego nadzoru zapobiegawczego nie stanowią katalogu zamkniętego, zatem czynnościami sanitarnego nadzoru zapobiegawczego mogą być także inne czynności, jeżeli mieścić się będą w pojęciu „zapobiegawczy nadzór sanitarny". W konsekwencji opłaty pobierane przez organy państwowego nadzoru sanitarnego za „inne czynności" wykonywane w związku ze sprawowaniem zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, o jakim stanowi art. 36 ust. 1 ustawy o PIS, mogą obejmować również koszty postępowania administracyjnego rozumiane jako wydatki poniesione przez organy związane z wydaniem postanowienia czy decyzji administracyjnej[69].

W aktualnym stanie prawnym powołany powyżej art. 57 p.o.ś. został z dniem 15 listopada 2008 r. uchylony przez art. 144 pkt 9 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[70]. Ustawa ta w art. 7 stanowi, że za wymagane ustawą opinie właściwych organów PIS oraz uzgodnienia z nimi nie pobiera się opłat, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o PIS.

---

[66] Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, dalej: p.o.ś.

[67] Wyroki z dnia: 9 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1216/08 i sygn. akt II SA/Kr 1217/08, także wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 198/06.

[68] WSA w Krakowie odmiennie do składów orzekających tego sądu podzielił pogląd zaprezentowany wcześniej przez WSA w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 823/05.

[69] Wyrok z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 450/06, także wyroki z dnia: 16 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1374/08, 27 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 449/08.

[70] Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

3.10.2. *W kwestii, czy odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska za opłaty podwyższone*, o których mowa w art. 276 i art. 292 p.o.ś. zależy od jego winy lub innych okoliczności subiektywnych leżących po stronie takiego podmiotu, czy też odpowiedzialność takiego podmiotu ma charakter obiektywny i obowiązek uiszczenia opłat podwyższonych powstaje niezależnie od tego, czy brak wymaganego pozwolenia wynika z przyczyn leżących po stronie podmiotu korzystającego ze środowiska, w tym niezależnie od jego winy, składy orzekające za aktualny pomimo zmiany stanu prawnego (wejścia w życie p.o.ś.) uznawały pogląd wyrażony w uchwale[71], że niezałatwienie przez organ administracji publicznej sprawy wydania wymaganej decyzji określającej warunki korzystania ze środowiska w terminie przewidzianym w art. 35 k.p.a. może stanowić podstawę do odstąpienia od pobrania podwyższonych opłat będących sankcją za brak wymaganej decyzji. Z uzasadnienia uchwały wynikało, że odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska za opłaty podwyższone ma charakter subiektywny[72].

Jednak część składów orzekających wskazywała, że powyższa uchwała w związku z treścią art. 100 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i p.p.s.a. nie wiąże sądów i stoi na stanowisku, że odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska za opłaty podwyższone ma charakter obiektywny, ponieważ przepis art. 292 p.o.ś. nie uzależnia obowiązku ponoszenia podwyższonych opłat od tego, z jakich przyczyn podmiot korzystający ze środowiska bez pozwolenia nie posiadał takiego pozwolenia[73].

Również NSA opowiedział się za stanowiskiem, zgodnie z którym art. 276 ust. 1 p.o.ś. nie uzależnia obowiązku ponoszenia podwyższonych opłat od tego, z jakich przyczyn podmiot korzystający ze środowiska bez pozwolenia nie posiadał takiego pozwolenia. Nie uprawnia także organu właściwego i zobowiązanego do ustalania opłat podwyższonych od odstąpienia od ustalenia tych opłat ze względu na czynności i akty wydane przez inny organ[74].

Z racji wniesionych skarg kasacyjnych można oczekiwać, że NSA ponownie wypowie się na powyższy temat.

3.10.3. *W orzecznictwie pojawiło się także zagadnienie dopuszczalności wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na zarządzenie pokontrolne* wydawane w trybie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[75]. W orzecznictwie przeważa stanowisko, zgodnie z którym dopuszczalna jest skarga na tego rodzaju zarządzenie

[71] W dniu 21 grudnia 1998 r., sygn. akt OPS 13/98 (opubl. ONSA 1999, nr 2, poz. 46).

[72] Wyroki z dnia: 8 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 714/05, 5 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1908/08 (nieprawomocny, od wyroku wniesiono skargę kasacyjną sygn. akt II OSK 785/09), z dnia 12 marca 2004 r., sygn. akt IV SA 2806/02, 25 października 2007 r., sygn. akt II SA/Ke 431/07, 8 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Ke 432/05, 19 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 237/08.

[73] Wyroki z dnia: 21 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 749/05, 13 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 748/05, 24 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 2238/05, 21 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 174/09, 16 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1153/09 (nieprawomocny), 11 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Go 822/08 (nieprawomocny, od wyroku wniesiono skargę kasacyjną sygn. akt II OSK 871/09).

[74] Wyrok z dnia 17 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 646/05, także wyrok z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1823/08.

[75] Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm., dalej ustawa o IOŚ.

pokontrolne. Aprobatę zyskał bowiem pogląd, w myśl którego zarządzenie pokontrolne, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy IOŚ, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[76]

Zwolennicy przeciwnego poglądu uznają, że zarządzenie pokontrolne, które nie wykracza poza ramy określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, wskazuje wyłącznie na stwierdzone uchybienia i zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych naruszeń, nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, ma charakter odosobniony[77].

3.11. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

3.11.1. *Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych*, które pojawiły się w związku z wyrokiem TK[78] w minionym roku, a także w 2008 r., dotyczyły zagadnień procedury sądowoadministracyjnej i zostały rozstrzygnięte w uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09[79].

3.11.2. *Zagadnienie administracyjnych kar pieniężnych*, w szczególności ich restrykcyjność i nieuchronność oraz brak możliwości ingerencji sądu w ocenie proporcjonalności zdarzenia do wysokości kary, budzi kontrowersje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wątpliwości co do konstytucyjności takich rozwiązań, kierowane przez składy orzekające do Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygane są na rzecz aprobaty dla takich rozwiązań[80]. Jednakże kwestia zależności pomiędzy stwierdzeniem istotności lub nieistotności odstępstw od projektu budowlanego w rozumieniu art. 36a ust. 5 a możliwością nałożenia kar w trybie art. 59f ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[81] prowadzi do pojawiania się odmiennych poglądów.

Zwolennicy pierwszego poglądu uznają, że organy nadzoru budowlanego zobowiązane są do wymierzenia kary w każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie spraw wymienionych enumeratywnie w art. 59a ust. 2 powołanej ustawy, bez potrzeby ustalenia, czy stanowią one istotne odstępstwo od warunków pozwolenia na budowę, co wynika z art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego[82].

---

[76] Postanowienia z dnia: 4 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 972/08, 28 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 216/08, wyrok z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II GSK 1009/08, wyrok z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 303/08, postanowienie z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 1150/08, wyrok z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Op 529/08 i z dnia 25 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 5/08, postanowienie z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Po 852/08, wyrok z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Po 135/08.

[77] Postanowienie z dnia 6 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 693/08 oraz postanowienie z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 561/08.

[78] Z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06, w którym orzeczono niezgodność z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b/ i art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane w częściach obejmujących wyrażenie „w dniu wszczęcia postępowania".

[79] Zagadnienie to zostało omówione w I części *Informacji*.

[80] Np. wyroki TK z dnia: 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06 i 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07.

[81] Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

[82] Wyrok z dnia 7 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 712/08, także z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 2057/07.

Aprobując przeciwny pogląd składy orzekające przyjęły, że wykładnia celowościowa i systemowa przepisów art. 59f ust. 1 w związku z art. 59a ust. 2 oraz art. 36a ust. 5 Prawa budowlanego prowadzi do wniosku, iż jedynie nieprawidłowości mające charakter istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę pozwalają w trybie wskazanego art. 59f ust. 1 w związku z art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego wymierzyć karę pieniężną. Wymierzenie kary za stwierdzone w trakcie kontroli budowy nieprawidłowości (art. 59f ust. 1) jest możliwe jedynie w zakresie dotyczącym spraw, o których mowa w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane, przy tym charakter tych nieprawidłowości winien być oceniany z punktu widzenia regulacji zawartej w art. 36a ust. 5 tej ustawy wprowadzającej rozróżnienie na istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, jak i w konsekwencji nieistotne odstępstwa w tym zakresie, które są dopuszczalne[83].

3.11.3. *Wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych budzi także zagadnienie powstałe na tle stosowania art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego*, a mianowicie czy organ nadzoru budowlanego może w ramach postępowania naprawczego prowadzonego w oparciu o art. 51 ust. 1 powołanej ustawy dokonywać oceny, czy inwestor ma prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Kwestia ta nie jest uregulowana jednoznacznie, dlatego w orzecznictwie sądów administracyjnych panuje rozbieżność stanowisk w tym zakresie. Według jednego nurtu orzeczniczego *ratio legis* art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego polega na doprowadzeniu wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, ale w aspekcie przepisów prawa administracyjnego, a nie cywilnego. W konsekwencji może dojść do zalegalizowania robót budowlanych wykonanych przez inwestora z naruszeniem prawa własności. W takim przypadku pokrzywdzeni mogą dochodzić swoich praw przed sądem powszechnym. Konsekwencją tego jest brak możliwości zobowiązywania inwestora do składania dokumentu stwierdzającego jego prawo do dysponowania zabudowaną nieruchomością na cele budowlane w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego[84].

Zgodnie z drugim nurtem orzeczniczym organ może zażądać oświadczenia z art. 32 ust. 4 pkt 2 powołanej ustawy również w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 51. Doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem może bowiem wymagać oprócz spełnienia innych warunków również wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ogólna formuła „wykonania określonych czynności" zawarta w art. 51 ust. 1 pkt 2 może więc obejmować wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Celem postępowania naprawczego jest bowiem przywrócenie stanu zgodnego z prawem, które nie może być rozumiane jako doprowadzenie do stanu zgodności z prawem tylko w jakimś ograniczonym zakresie. Pojęcie „stanu zgodnego z prawem" jest tylko jedno i musi być, zgodnie z konstytucyjną zasadą równości, jednakowe dla wszystkich pod-

[83] Wyroki: z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 324/07 i 2 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 53/08 oraz 9 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 139/09 i 26 listopada 2008 r., sygn. akt VIII SA/Wa 370/08. Aktualnie otwarta pozostaje kwestia, które stanowisko przeważy w przyszłości w orzecznictwie NSA.

[84] Wyroki z dnia: 30 października 2006 r., sygn. akt II SA/Ol 498/06, 9 marca 2005 r., sygn. akt IV SA 5200/03, 26 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 487/08, a także NSA przed 2004 r.: 13 stycznia 2003 r., sygn. akt IV SA 523/01 oraz po reformie: 13 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 228/08, 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 532/08.

miotów. Zgodnie z tym stanowiskiem brak jest podstaw do zalegalizowania robót budowlanych, które przy konieczności spełnienia warunków wymaganych od inwestora pragnącego wykonać planowaną inwestycję budowlaną legalnie nie mogłyby być w ogóle rozpoczęte, a tym samym do stawiania w uprzywilejowanej pozycji inwestora, który przeprowadził roboty budowlane samowolnie, nie posiadając prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane[85].

3.11.4. *Rozbieżności na tle stosowania art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego*. Część składów orzekających uznaje, że w sytuacji złożenia wniosku obarczonego brakami termin do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, o którym mowa w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, rozpoczyna bieg po usunięciu braków i nieprawidłowości wniosku na wezwanie organu, wszczęcie bowiem postępowania administracyjnego może spowodować tylko żądanie strony niedotknięte brakami formalnymi[86]. Termin, o którym mowa w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, należy liczyć zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. od dnia złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, jeżeli wniosek ten czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (art. 64 § 2 k.p.a.). Gdy wniosek nie spełnia powyższych wymagań, termin należy liczyć od daty usunięcia braków formalnych, gdyż wszczęcie postępowania administracyjnego może spowodować tylko żądanie strony niedotknięte brakami formalnymi. Okres od dnia złożenia wniosku do dnia jego uzupełnienia należy kwalifikować do „okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu" w rozumieniu art. 35 ust. 8 Prawa budowlanego oraz że przepisu art. 61 § 3 k.p.a. nie można rozumieć tak, że każde pismo (podanie) automatycznie wszczyna postępowanie, nawet jeśli posiada ewidentne braki formalne (art. 64 § 2 k.p.a.). Wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony ma miejsce zgodnie z zasadą określoną w art. 61 § 3 k.p.a., jednak pod warunkiem, że podanie, żądanie, wniosek spełnia wymogi określone w art. 63 § 2 k.p.a., co oznacza, że musi „czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych", czyli w przepisach Prawa budowlanego[87].

Natomiast część składów orzekających uznała, że datę wszczęcia postępowania na żądanie strony określa wprost art. 61 § 3 k.p.a. i jest to dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Koncepcja, iż tylko kompletny pod względem formalnym i materialnym wniosek o wydanie pozwolenia na budowę skutecznie wszczyna postępowanie administracyjne i w związku z tym od chwili złożenia kompletnego wniosku rozpoczyna bieg termin na załatwienie sprawy administracyjnej, jest nie do przyjęcia choćby z uwagi na fakt, że możliwe byłoby zachowanie terminu do załatwienia sprawy, gdy dzień przed jego upływem organ wezwałby stronę w trybie art. 64 § 2 k.p.a., a po uzupełnieniu wniosku organ miałby ponownie otwarty termin na załatwienie sprawy[88]. Ponadto uznano, iż

[85] Wyroki z dnia: 18 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 740/08, 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 804/08 oraz 4 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1160/06, 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 133/09, 17 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 967/08.

[86] Wyrok z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 966/09.

[87] Wyroki z dnia: 13 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1794/07 i II OSK 1777/07, 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 537/08, 26 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1673/08, 16 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 182/08.

[88] Wyrok z dnia 3 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 86/08.

w ust. 6 art. 35 Prawa budowlanego określony został nie tylko termin 65 dni, w którym organ winien rozpatrzyć sprawę, ale również ustawodawca wskazał, od kiedy należy liczyć bieg tego terminu używając słów „od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji". W przepisie tym nie użyto sformułowania „od daty wszczęcia postępowania", lecz wyraźnie określono, iż bieg wyżej wymienionego terminu należy liczyć od daty złożenia wniosku o wydanie decyzji. Nie uzależniono też początku biegu przedmiotowego terminu od tego, czy wniosek ten był kompletny, czy też nie. Artykuł 35 ust. 6–8 Prawa budowlanego stanowi odrębną regulację określającą szczególny tryb postępowania w przypadkach nieuzasadnionego wydłużania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej czasu trwania postępowania w tego rodzaju sprawach. Celem tej regulacji wprowadzonej ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw[89] było zapewnienie realizacji, szczególnie istotnej w procesie budowlanym, zasady szybkości postępowania. Przepis ten, przewidujący możliwość wymierzenia organowi prowadzącemu sprawę w przedmiocie pozwolenia na budowę kary za nieterminowe jej zakończenie, miał na celu wyeliminowanie występujących przypadków przewlekłości postępowania w sprawach wydania pozwolenia na budowę[90]. Skoro z jednoznacznego brzmienia art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego wynika, że ustawodawca wiąże określoną sankcję z niewydaniem przez właściwy organ decyzji w kwestii pozwolenia na budowę w terminie „65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie tej decyzji", to zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu za początek biegu tego terminu przyjąć należy datę wpływu wniosku o wydanie decyzji pozwalającej na budowę. Jeżeli przepis jest sformułowany jednoznacznie, to każda próba innego jego odczytania wkracza nieuchronnie w rejony prawotwórstwa, a w każdym razie stanowi nadinterpretację tego, co ustawodawca wyraził w sposób jasny i stanowczy[91].

3.12. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion i nazwisk oraz akt stanu cywilnego

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność dotyczącą zagadnień meldunkowych i interpretacji postanowień ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[92].

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą zameldowanie na pobyt stały w lokalu, w którym dana osoba nie przebywa oraz faktycznie nie zamierza przebywać, jest utrzymywaniem fikcji meldunkowej i jako takie stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o ewidencji ludności. Artykuł 47 ust. 2 ww. ustawy stanowi podstawę weryfikacji prawidłowości czynności materialno-technicznej, jaką jest zameldowanie w razie powzięcia przez właściwy organ wątpliwości co do prawdziwości danych zgłoszonych we wniosku o zameldowanie. Stwierdzenie nieważności (anulowanie) czynności materialno-technicznej jest instytucją wyjątkową, ma-

[89] Dz. U. Nr 80, poz. 718.

[90] Por. treść uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 493.

[91] Wyroki z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 305/09, 13 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1247/08, 6 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1754/08, 5 maja 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 34/09, także uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1999 roku, sygn. akt SN I KZP 15/98.

[92] Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, dalej: ustawa o ewidencji ludności.

jącą zastosowanie w sytuacjach oczywistych, tj. wtedy, kiedy wątpliwości, o których mowa w art. 47 ust. 2, ujawniły się już po dokonanej czynności materialno-technicznej związanej z zarejestrowaniem faktu zameldowania lub wymeldowania[93].

W sprawie, w której skarżący dobrowolnie opuścił lokal i jednocześnie się z niego wymeldował, a następnie ponownie zameldował się w tym lokalu bez zamiaru powrotu, podając, że zameldowanie zamierza utrzymywać celem starań o wykupienie lokalu na własność, orzeczono o wymeldowaniu skarżącego z lokalu, gdyż uznano, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, skoro skarżący przyznaje, iż dobrowolnie i trwale opuścił przedmiotowy lokal i zamieszkał w innym miejscu, to zachodzą prawne przesłanki do orzeczenia o wymeldowaniu go z lokalu[94].

3.13. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność w kwestii weryfikacji decyzji Komendanta Głównego Policji podjętych przez ten organ w pierwszej instancji oraz interpretacji przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[95].

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że Komendant Główny jako centralny organem administracji rządowej jest organem właściwym do wydawania decyzji w sprawach określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o Policji[96], a organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 127 k.p.a. jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji[97]. Natomiast rozstrzygając kwestię w sprawie o ustalenie prawa do nagrody rocznej uznano, że rozstrzygnięcia powinny być weryfikowane w drodze ponownego rozpoznania sprawy przez Komendanta Głównego, zgodnie bowiem z art. 32 ust. 3 ww. ustawy, jeżeli decyzję o mianowaniu policjanta na stanowiska służbowe, przenoszeniu oraz zwalnianiu z tych stanowisk ustawa zastrzega dla Komendanta Głównego Policji, a od decyzji takiej służy odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, to wykładnia tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż tylko w zakresie enumeratywnie wymienionych w art. 32 ust. 3 ww. ustawy spraw przysługuje odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w pozostałym zakresie rozstrzygnięcia powinny być weryfikowane w drodze ponownego rozpoznania sprawy przez Komendanta Głównego Policji[98].

[93] Wyroki z dnia: 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 883/05, z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1903/06, 22 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1672/07, 8 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 730/08, 20 września 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 511/06, 23 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Wr 184/07, 26 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 1031/07.

[94] Wyrok z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 21/09.

[95] Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.

[96] Ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

[97] Wyroki z dnia 9 września 2008 r., sygn. akt: II SA/Wa 649/08, II SA/Wa 647/08 i II SA/Wa 648/08, 28 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 672/08, z oraz 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 59/09.

[98] Wyrok z dnia 4 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1425/08.

3.14. Sprawy z zakresu wytwarzania i obrotu bronią i materiałami wybuchowymi

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżności w kwestii wydawania i cofania pozwoleń na broń w związku z interpretacją art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji[99]. Zagadnienie to zostało rozstrzygnięte w sprawie z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt II OPS 4/09, w której przesądzono, że do cofnięcia pozwolenia na broń wystarczy skazanie za przestępstwa wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy[100].

3.15. Prawo o ruchu drogowym

3.15.1. *Odnośnie do 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[101], zgodnie z którym osobie, o której mowa w art. 124 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[102], 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, zauważono rozbieżność poglądów co do charakteru 30-dniowego terminu.

Część składów orzekających uznała, że rozporządzenie 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 jest aktem wykonawczym do ustawy zaliczanej do kategorii administracyjnego prawa materialnego i rozporządzenie to oraz zawarte w nim przepisy mają charakter materialnoprawny. Przewidziany 30-dniowy termin do wydania decyzji nie ma charakteru instrukcyjnego. Jest on sformułowany kategorycznie, jako wiążący organ i nieprzekraczalny. Początek tego terminu biegnie nie od daty uprawomocnienia się wyroku sądowego, lecz od daty stwierdzenia faktu kierowania przez skarżącego w stanie nietrzeźwości. Zdaniem Sądu przepis ustanawiający termin 30-dniowy daje organowi orzekającemu wystarczający czas do wydania decyzji o skierowaniu na badania oraz chroni obywatela przed nieuzasadnionym przewlekaniem postępowania w tym zakresie[103].

Upływ ww. terminu oznacza wygaśnięcie uprawnienia organów Policji do wystawienia skierowania na badania lekarskie w trybie art. 122 ust. 1 pkt 3 i w trybie art. 124 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Odmowa skierowania na badania po upływie tego terminu może zostać dokonana w formie pisma, które nie jest decyzją administracyjną i w świetle art. 134 k.p.a. nie przysługuje na nie odwołanie, a zatem organ odwoławczy

[99] Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 ze zm.
[100] Zagadnienie to zostało omówione w I części *Informacji*.
[101] Dz. U. Nr 69, poz. 622 ze zm.
[102] Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.
[103] Wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 618/08.

stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania[104]. Część składów orzekających uznaje, że odmowa skierowania na badania następuje w drodze decyzji administracyjnej, na którą służy odwołanie, rozstrzyga bowiem indywidualną sprawę w kwestii skierowania na badania psychologiczne oraz kończy postępowanie w pierwszej instancji. Ponadto zawiera minimum wymogów formalnych, co definitywnie przesądza o tym, iż akt ten stanowi decyzję administracyjną[105].

Część składów orzekających uznała, że termin 30-dniowy nie jest terminem, którego upływ powodowałby wygaśnięcie uprawnienia organu do wydania decyzji o skierowaniu na badanie psychologiczne. Podstawa prawna do wydania decyzji istnieje nadal, a jest nią art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. b/ ustawy Prawo o ruchu drogowym. Aby wygasła możliwość wydania decyzji, termin określony dla podjęcia tej decyzji musiałby być terminem materialnoprawnym. 30-dniowy termin do wydania decyzji w sprawie skierowania na badania psychologiczne, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia, nie ma charakteru materialnoprawnego, zatem jego uchybienie nie powoduje, że wygasa prawo właściwego organu do wydania decyzji. Powyższe oznacza, że dla prawidłowości rozstrzygnięcia bez znaczenia pozostaje fakt wydania decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne po upływie 30 dni od dnia, w którym przekroczona została liczba 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym[106].

3.15.2. *Zaistniała również rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych* na tle stosowania art. 114 ust. 1 pkt 1b ustawy – Prawo o ruchu drogowym, który przewiduje, że kontrolnemu sprawdzaniu kwalifikacji kierowców podlega m.in. osoba skierowana decyzją starosty, wydaną na wniosek komendanta wojewódzkiego policji, w razie przekroczenia 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1, a więc za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Część składów orzekających uznaje, że przepis ten w swej treści nie przewiduje terminu do złożenia egzaminu sprawdzającego kwalifikacje. Nie upoważnia on także starosty do wyznaczenia takiego terminu, a tym samym do wyznaczenia daty wykonania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Stosownie do art. 140 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym w razie niepoddania się obowiązkowi złożenia egzaminu starosta wydaje decyzję o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. Również ten przepis nie określa daty sprawdzenia kwalifikacji kierowcy, a tym samym nie precyzuje, po jakim czasie od skierowania na egzamin starosta może zastosować powyższą sankcję. Oznacza to, że organ każdorazowo ocenia, kiedy w okolicznościach konkretnej sprawy można mówić o niewykonaniu przedmiotowego obowiązku, a w konsekwencji kiedy zostaną spełnione przesłanki do wydania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. Decyzja, o jakiej mowa w art. 114 § 1 ust. 1 pkt. 1b/ ustawy Prawo o ruchu drogowym, rozstrzyga wyłącznie o obowiązku poddania się sprawdzeniu kwalifikacji, a nie o terminie wykonania takiego rozstrzygnięcia.

[104] Wyroki z dnia: 3 września 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 288/09, sygn. akt II SA/Bk 287/09 i 25 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 250/09.

[105] Wyrok z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 253/09.

[106] Wyroki z dnia: 14 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 640/08, 3 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 1016/08.

A zatem brak jest jakichkolwiek podstaw do określenia terminu sprawdzenia kwalifikacji w decyzji o skierowaniu na taki egzamin[107].

Natomiast część składów orzekających uznała, że skierowanie decyzją na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji jest nałożeniem na osobę posiadającą uprawnienia do kierowania pojazdem konkretnego obowiązku, z którego istoty wynika to, że we władczym działaniu organu mieści się nie tylko sama możliwość nałożenia, ale również określenia terminu czy nawet sposobu jego wykonania. Kompetencja przyznana staroście w art. 114 ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym jest kompetencją o zasadniczym znaczeniu, gdyż niepoddanie się obowiązkowi kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji jest zagrożone cofnięciem uprawnień do kierowania pojazdami. W tak zakrojonej kompetencji, dlatego że sformułowanej bardzo ogólnie, mieści się prawo organu do określenia terminu, w którym obowiązek ma zostać wykonany. Konsekwencją niewykonania obowiązku w terminie jest cofnięcie uprawnień. Z kolei art. 140 ust. 1 pkt 4 lit. a/ Prawa o ruchu drogowym, określający konsekwencje niepoddania się sprawdzeniu kwalifikacji w trybie określonym w art. 114 ust. 1 pkt 1, również nie mówi o terminie, po upływie którego można cofnąć uprawnienie wobec niewykonania obowiązku nałożonego na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1. Zestawiając przepisy art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b/ i art. 140 ust.1 pkt 4 lit. a/ uznano, iż termin może być określony i w decyzji wydawanej na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b/ i ustalany w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 140 ust. 1 pkt 4 lit. a/. Nie można więc kategorycznie powiedzieć, że ustalenie terminu nie mieści się w kompetencji organu do nakazania poddania się kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji, a jego ustalenie jest wyłącznie możliwe w postępowaniu o cofnięcie uprawnień[108].

3.16. Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi

Dominowały sprawy dotyczące zagadnień gruntów warszawskich. Aktualnie rozbieżności w orzecznictwie nie występują, kwestie sporne zostały bowiem rozstrzygnięte uchwałą z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt I OPS 5/08. Rozbieżności dotyczące kompetencji gminy do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości stanowiącej własność gminy zostały rozstrzygnięte uchwałą z dnia 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 1/09[109]. Także w przedmiocie opłat adiacenckich oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie wątpliwości rozstrzygnięto w uchwale z dnia 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 4/09[110].

Odnośnie do gruntów warszawskich przejętych na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[111], a także spraw scalania oraz podziału nieruchomości nie odnotowano odstępstw od wcześniej ustalonej linii orzeczniczej.

[107] Wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 960/08, także w wyrokach z dnia: 27 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1363/06, 25 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Po 24/08, 29 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 83/08, 24 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 819/07, 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 27/08.

[108] Wyrok z dnia 3 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 1002/08.

[109] Uchwała ta została omówiona w I części *Informacji*.

[110] Uchwała ta została omówiona w I części *Informacji*.

[111] Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm., dalej: dekret warszawski.

3.17. Sprawy mieszkaniowe

W odniesieniu spraw mieszkaniowych występujące w latach ubiegłych rozbieżności w orzecznictwie zostały rozstrzygnięte poprzez uchwały podjęte w 2009 r., m.in.: z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OPS 7/08, z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt I OPS 7/09 i z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09[112].

3.18. Sprawy z zakresu przyznawania świadczeń

W sprawach dotyczących przyznawania świadczeń w drodze wyjątku przyznawanych na podstawie art. 82 ust 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustalona linia orzecznictwa na przestrzeni lat nie uległa zmianie.

W sprawach dotyczących przyznawania świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej rozbieżności występujące w latach ubiegłych zostały wyeliminowane głównie wskutek orzeczeń TK zainicjowanych pytaniami prawnymi składów orzekających sądów administracyjnych. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawach na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej[113] i w sprawach z zakresu świadczeń pomocy społecznej przyznawanych na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[114].

Zauważono rozbieżności w kwestii o ustalenie, który z powiatów – zgodnie z art. 86 ust. 3 i 4 w zw. z art. 86 a ustawy o pomocy społecznej – jest właściwy do ponoszenia wydatków na utrzymanie dziecka umieszczonego na terenie innego powiatu w rodzinie zastępczej bądź w placówce opiekuńczo-wychowawczej[115].

Część składów orzekających uznała, że podpisanie porozumienia, o którym mowa w art. 86 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej, eliminuje kognicję sądu administracyjnego do rozpoznania sporu o właściwość i wnioski zostały oddalone na podstawie art. 151 w zw. z art. 64 § 3 i 15 § 1 p.p.s.a., ponieważ porozumienie nie ma charakteru aktu administracyjnego, lecz umowy cywilnej i rozstrzygniecie sporu na podstawie porozumienia oznaczałoby rozstrzygnięcie sprawy cywilnej, a sprawy te nie są rozpoznawane i rozstrzygane w formie decyzji w trybie postępowania administracyjnego. W drugiej grupie spraw spory powstały w związku z odmową podpisania porozumienia. W sprawach tych zapadły trzy różne rozstrzygnięcia: oddalające wniosek, odrzucające wniosek i wskazujące właściwy organ. Zarówno w postanowieniach oddalających, jak i odrzucających wniosek stwierdzano, że porozumienie, o którym mowa w art. 86 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej, nie ma charakteru aktu administracyjnego, lecz umowy cywilnej. Zatem spór między organami administracji publicznej nie dotyczy sprawy administracyjnej. Skoro spór nie jest sporem przewidzianym w art. 4 p.p.s.a. w zw. z art. 22 § 1 k.p.a., to wniosek na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 w zw. z art. 64 § 3 i art. 193 p.p.s.a. podlega odrzuceniu. Oddalając wniosek na podstawie art. 151 w zw. z art. 64 § 3 i art. 15 § 1 p.p.s.a. stwierdzano natomiast, że sąd nie

[112] Uchwały te zostały omówione w I części *Informacji*.
[113] Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.
[114] Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.
[115] Sygn. akt I OW 142/08, I OW 140/09.

może wskazywać podmiotu, który ma być stroną umowy cywilnej. Jeżeli więc spór między organami administracji publicznej nie dotyczy kwestii załatwienia sprawy administracyjnej, to nie jest sporem o właściwość (w niektórych sprawach określano go jako spór kompetencyjny) w rozumieniu art. 4 p.p.s.a w zw. z art. 22 § 1 k.p.a.

Omówione wyżej zagadnienia były w kwietniu 2009 r. przedmiotem narady sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej NSA. Przyczyniło się to w znacznym stopniu do wyeliminowania rozbieżności.

3.19. Sprawy mieszkaniowe

Generalnie stwierdzić należy, że w sprawach mieszkaniowych, pomocy społecznej i świadczeń w drodze wyjątku rozbieżności miały charakter incydentalny, np. w sprawie o sygn. akt I OSK 799/09 stwierdzono, że „zaskarżona czynność organu polegająca na odmowie zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego nie spełnia wymogów koniecznych do zakwalifikowania jej do którejkolwiek z form aktów lub czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego". Pogląd ten odbiega od utrzymującej się w tym względzie linii orzeczniczej wyrażonej w uchwale o sygn. akt I OPS 4/08, ale jest jednostkowy.

3.20. Zagadnienia procedury administracyjnej

3.20.1. *W orzecznictwie sadów administracyjnych zaistniały różnice poglądów w kwestii konieczności wydawania przez organ administracji postanowienia* stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. w sytuacji, gdy strona jednocześnie wniosła o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. W wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. II OSK 50/05 NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym gdy organ administracji odmówi przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, wskazane jest zawarcie takiego rozstrzygnięcia w jednym postanowieniu z równoczesnym stwierdzeniem, w oparciu o przepis art. 134 k.p.a., wniesienia odwołania z uchybieniem terminu. Wskazano tam ponadto, że organ odwoławczy powinien ewentualnie wstrzymać się z wydaniem orzeczenia na podstawie art. 134 k.p.a. – na wypadek zaskarżenia postanowienia odmawiającego przywrócenie terminu do wniesienia odwołania – do czasu prawomocnego załatwienia przez sąd administracyjny skargi na to postanowienie. Powyższe stanowisko zostało zaakceptowane przez sądy pierwszej instancji[116]. Uznano, że w sytuacji wydania postanowienia o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia organ musi następnie wydać kolejne postanowienie, którym stwierdzi uchybienie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia. Żaden przepis obowiązującego prawa nie daje podstaw, by kwestionować kompetencje organu do wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu do złożenia odwołania na podstawie art. 134 k.p.a., gdy terminowi temu strona uchybiła, a jej wniosek o przywrócenie terminu nie został przez organ uwzględniony[117].

[116] Wyrok z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Go 386/08.

[117] Wyroki z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 193/09 i z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 353/09.

Odmienny pogląd zaprezentował NSA stwierdzając, że wydanie postanowienia, w którym organ odwoławczy odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, wyłącza możliwość wydania odrębnego postanowienia na podstawie art. 134 k.p.a., stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania od decyzji. W ocenie Sądu postanowienie o odmowie przywrócenia terminu już samo w sobie zawiera stwierdzenie, że odwołanie zostało wniesione z uchybieniem terminu[118].

Powyższa teza została zaakceptowana przez inne składy orzekające. Uznano, że w przypadku jednoczesnego złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania i odwołania odmowa przywrócenia terminu do złożenia odwołania wyłącza konieczność orzeczenia w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu na podstawie art. 134 k.p.a., jednakże wskazano inne powody tego stanowiska. Podniesiono[119], że równoczesność złożenia wniosku o przywrócenie terminu oraz odwołania jest jedynie pozorna. Organ odwoławczy musi bowiem rozstrzygnąć wyłącznie wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a wniesienie odwołania jest w istocie wypełnieniem określonych przez ustawodawcę wymogów formalnych wniosku o przywrócenie terminu, gdyż stanowi czynność, której terminowi uchybiono. Skoro poza pismem zawierającym jednocześnie wniosek i odwołanie nie było innego pisma, które mogłoby zostać uznane za odwołanie, to odrębne orzeczenie w przedmiocie elementu formalnego wniosku należy ocenić jako bezprzedmiotowe. W innym wyroku[120] wskazano natomiast, że w myśl art. 134 k.p.a. organ odwoławczy w drodze postanowienia stwierdza uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek wydania postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania wyłącznie wtedy, kiedy odwołujący się nie dotrzyma tego terminu i jednocześnie nie wystąpi z wnioskiem o jego przywrócenie. Jeżeli zaś odwołujący się wnosi o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania i przyznaje, że temu terminowi uchybił, nie ma potrzeby wydawania postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania, ponieważ fakt naruszenia terminu do wniesienia odwołania jest bezsporny. Wydanie postanowienia o odmowie przywrócenia terminu kończy postępowanie zainicjowane wnioskiem o jego przywrócenie (art. 59 § 2 k.p.a). Nie ma natomiast potrzeby orzekania co do załączonego do tego wniosku odwołania, ponieważ w postępowaniu z tego wniosku jest ono jedynie jedną z przesłanek warunkujących przywrócenie terminu (art. 58 § 2 zd. 2 k.p.a)[121].

3.20.2. *W dotychczasowym orzecznictwie akceptowany był pogląd, zgodnie z którym określone w art. 101 ust. 1 u.s.g. wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia stanowi czynność prawną*, która przysługuje danemu podmiotowi w stosunku do konkretnej uchwały organu gminy jednokrotnie[122]. Powyższe stanowisko ze względu na zbieżną redakcję przepisów i tożsamy cel regulacji znalazło odzwierciedlenie również w sprawach, w których podstawą do wezwania do usunięcia naruszenia prawa był art. 87 ust. 1 ustawy

[118] Wyrok z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1490/07.

[119] Wyrok z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 674/08 sygn. akt II OSK 674/08.

[120] Wyrok z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1161/09.

[121] Wyroki z dnia: 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 674/08 oraz 13 października 2009 r., o sygn. akt II OSK 1161/09.

[122] Postanowienie z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt OSA 2/02.

z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[123]. W najnowszych orzeczeniach dotyczących przedmiotowej kwestii podkreślano, że instytucja wezwania do usunięcia naruszenia prawa, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i w art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jest surogatem środków odwoławczych. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jako surogat środka odwoławczego nie może być traktowane inaczej niż określają to przepisy dotyczące klasycznych środków odwoławczych w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Przyjęcie poglądu, że ten sam podmiot może wielokrotnie składać wezwanie do tego samego organu w tej samej sprawie dotyczącej tej samej uchwały, byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wszystkich podmiotów wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, gdyż strony, którym przysługują tradycyjne środki odwoławcze (odwołania, zażalenia), byłyby w gorszej sytuacji prawnej niż podmioty, którym z powodu specyfiki postępowania przysługuje środek prawny określony w powołanych wyżej przepisach. W konsekwencji przyjmowano, że wniesienie kolejnej skargi do sądu administracyjnego przez tę samą stronę, poprzedzone kolejnym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa w stosunku do tej samej uchwały, jest niedopuszczalne i skarga ta podlega odrzuceniu[124].

Z przedstawionym stanowiskiem nie zgodził się jeden ze składów orzekających NSA[125] wskazując, że odwołanie wszczyna postępowanie odwoławcze, w którym odwołująca się strona ma prawo w sposób czynny uczestniczyć. W przypadku wezwania do usunięcia naruszenia prawa zostają zainicjowane (chociaż nie zawsze) czynności poprzedzające powzięcie uchwały będącej odpowiedzią na wezwanie, a wnoszący wezwanie w trakcie tych czynności nie ma żadnych gwarancji procesowych – nie korzysta z bezwzględnego prawa do czynnego udziału. Termin „procedura uchwałodawcza" jest skrótem myślowym, który nie może prowadzić do postawienia znaku równości między ową procedurą uchwałodawczą i jurysdykcyjnym postępowaniem odwoławczym. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest czynnością prawną, w której wyniku rada gminy jest zobowiązana do podjęcia stosownej uchwały, a podmiot wnoszący wezwanie jest uprawniony do późniejszego wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wezwanie nie wszczyna procedury sensu stricto, w której wzywającemu przysługiwałaby pozycja strony chronionej ustawowymi gwarancjami proceduralnymi. Decyzja organu odwoławczego jest obligatoryjnie doręczana stronie postępowania administracyjnego, co umożliwia jej zadbanie o swoje interesy. Natomiast podmiot wzywający np. radę gminy do usunięcia naruszenia prawa będącego następstwem jej uchwały może znaleźć się w sytuacji, w której bez własnej winy zostanie pozbawiony prawa do sądu. W konkluzji stwierdzono, że nie każde ponowne wezwanie rady gminy może być automatycznie potraktowane jako uzasadniające odrzucenie skargi. Każdy przypadek ponownego wezwania do usunięcia naruszenia prawa, a następnie wniesienia skargi do sądu administracyjnego powinien być przeanalizowany odrębnie, stanowisko zaś będące wynikiem tej analizy należy adekwatnie uzasadnić.

[123] Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm., dalej: u.s.p.

[124] Postanowienia z dnia: 16 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1954/08, 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 417/09 oraz prawomocne postanowienia z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt III SAB/Gd 18/08 i z 30 września 2009 r., sygn. II SA/Kr 832/09.

3.21.3. *Skuteczność wniesienia odwołania od decyzji, gdy strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, przed datą doręczenia tej decyzji pełnomocnikowi*. Rozważano zagadnienie skuteczności doręczenia decyzji w świetle art. 40 § 2 k.p.a., gdy decyzja została doręczona stronie postępowania, a nie pełnomocnikowi ustanowionemu przez stronę postępowania, a następnie decyzja ta została przekazana przez stronę pełnomocnikowi, który wniósł od niej odwołanie w terminie obliczonym od daty doręczenia tej decyzji stronie. Uznano, że jeśli decyzja została doręczona stronie, nawet nieprawidłowo z naruszeniem przepisu art. 40 § 2 k.p.a., to decyzja taka weszła do obrotu prawnego i może zostać zaskarżona. Określony w art. 40 § 2 k.p.a. obowiązek doręczenia decyzji pełnomocnikowi i liczenie terminu do wniesienia odwołania od daty doręczenia pełnomocnikowi został ustalony w interesie stron postępowania i nie może być interpretowany i wykorzystywany przez organy administracji na niekorzyść uczestników postępowania[126]. Natomiast większość składów orzekających stoi na stanowisku, że doręczenie pisma stronie z naruszeniem przepisu art. 40 § 2 k.p.a. wywołuje jedynie ten skutek, że strona jest poinformowana o treści pisma, natomiast bieg terminu do wniesienia środka odwoławczego rozpoczyna się z datą skutecznego doręczenia pisma pełnomocnikowi[127].

3.21.4. *W przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania nadzorczego wyrażono pogląd*, że między postępowaniem o stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, gdyż dotknięta jest wadami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a., a postępowaniem o stwierdzenie nieważności tej samej decyzji wszczętej na żądanie tej samej strony, zachodzi nie tylko tożsamość podmiotowa, ale także przedmiotowa. Przedmiotem postępowania o stwierdzenie w trybie art. 157 § 1 i § 2 k.p.a., że decyzja została wydana z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), jest jednoczesne ustalenie, czy decyzja dotknięta jest wadami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. Organ nadzoru nie jest zatem związany zakresem żądania strony wnioskującej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, o jakim mowa w art. 157 § 2 k.p.a. W zależności od wyników tego postępowania organ nadzoru jest nie tylko uprawniony, ale także obowiązany, jeżeli ustali, że decyzja jest dotknięta wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a., wydać jedną z decyzji, o jakich mowa w art. 158 k.p.a. – albo stwierdzającą nieważność kontrolowanej decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.), albo stwierdzającą jej wydanie z naruszeniem prawa ze wskazaniem okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 k.p.a.). Wydanie przez organ nadzoru decyzji odmawiającej stwierdzenia, że kwestionowana decyzja została wydana z naruszeniem prawa, o jakim mowa art. 156 § 1 k.p.a., jest jednocześnie rozstrzygnięciem stwierdzającym brak takich wadliwości decyzji. Jest alternatywą odmowy stwierdzenia nieważności decyzji. Niezwiązanie organu nadzoru zakresem żądania strony wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oznacza także jego obowiązek zbadania kwestionowanej decyzji w aspekcie wszystkich przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a. bez względu na to, którą z tych przesłanek strona powołała. W konsekwencji wydanie przez organ nadzoru

[125] Postanowienie z dnia 21 października 2009 r., sygn. akt II OSK 499/09.

[126] Wyroki z dnia: 7 maja 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 2888/08 i 13 lutego 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 1943/08.

[127] Wyroki z dnia: 18 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 431/08, 19 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 192/09 oraz postanowienie z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt II GSK 715/09.

w postępowaniu wszczętym na żądanie strony ostatecznej decyzji o odmowie stwierdzenia, że kwestionowana decyzja została wydana z naruszeniem prawa, tj. o odmowie wydania decyzji, o jakiej mowa w art. 158 § 2 k.p.a., powoduje niedopuszczalność merytorycznego rozpatrywania żądania tej samej strony stwierdzenia nieważności tej samej decyzji, bez względu na powoływane przez stronę przesłanki z art. 156 § 1 k.p.a., albowiem sprawa w przedmiocie stwierdzenia nieważności tej decyzji została już ostatecznie rozstrzygnięta, a zatem wydanie decyzji merytorycznej w tym przedmiocie nastąpiłoby w warunkach jej wadliwości, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Tym bardziej niedopuszczalne jest merytoryczne rozpatrywanie żądania strony stwierdzenia nieważności decyzji po prawomocnym oddaleniu przez sąd administracyjny skargi tej strony na decyzję, a w szczególności gdy oddalenie skargi przez sąd dotyczyło decyzji organu nadzoru o odmowie stwierdzenia nieważności kwestionowanej w postępowaniu nieważnościowym decyzji albo o odmowie stwierdzenia, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. Prowadziłoby to nie tylko do wydania decyzji dotkniętej wadą nieważności z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., ale także wadą z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z powodu rażącego naruszenia art. 171 p.p.s.a. o powadze rzeczy prawomocnie osądzonej oraz art. 170 p.p.s.a. o powszechnym związaniu prawomocnym wyrokiem sądu[128].

3.22. Rozbieżności procesowe

Odnosząc się do przedstawionych rozbieżności w orzecznictwie w sprawach należących do właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej należy podkreślić, że do ujednolicenia orzecznictwa przyczyniają się głównie uchwały powiększonego składu NSA, a także kontrola instancyjna NSA oraz samo orzecznictwo NSA, na które często powołują się sądy pierwszej instancji. Na jego stabilność istotny wpływ mają również narady izbowe sędziów NSA, jak i narady sędziów w sądach pierwszej instancji, na których omawiane jest orzecznictwo z punktu widzenia jego jednolitości w oparciu o uzasadnienia wydawanych orzeczeń danego sądu oraz orzeczeń NSA.

[128] Wyrok z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 577/08.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne zawarte zostały głównie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zawiera ona normy regulujące postępowanie sądowoadministracyjne w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których te przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (art. 1).

W ciągu ponad pięciu lat stosowania ustawy procesowej poszczególne jej przepisy były przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego oraz interwencji ustawodawcy. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych poddawane były wykładni poszerzonych składów orzekających NSA: w składzie siedmiu sędziów, całej Izby, a także w pełnym składzie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości przedkładane były do rozstrzygnięcia przez składy orzekające – w trybie konkretnym, a także przez Prezesa NSA – w trybie abstrakcyjnym. Można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że aktywna działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w szczególności uchwałodawcza, przyczyniła się w znaczącym stopniu do tego, by przepisy ustawy procesowej nie budziły wątpliwości w ich stosowaniu, ponieważ i w latach minionych, i w okresie obejmującym niniejsze sprawozdanie znaczna część uchwał (30 do 40%) odnosiła się do interpretacji przepisów procesowych.

Regulacje zawarte w ustawie procesowej są ważne z punktu widzenia ochrony praw jednostki w jej kontaktach z organem administracji publicznej, których poprawność i legalność poddana jest kontroli sądów administracyjnych. Chodzi tu w szczególności o przestrzeganie zasady sprawiedliwości proceduralnej zakodowanej w art. 2 Konstytucji. Dla realizacji tej zasady ważna jest jednolitość stosowania procedury sądowoadministracyjnej.

Poniżej zaprezentowane zostało orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do poszczególnych przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2. Kognicja sądów administracyjnych

Kognicja sądów administracyjnych to zagadnienie prawne, do którego często odnoszono się w orzeczeniach, ponieważ sąd przyjmując skargę do rozstrzygnięcia ma obowiązek zbadania, czy sąd administracyjny jest właściwy do rozstrzygnięcia skargi, a zatem czy „sprawa" mieści się w normie określonej w art. 3 § 2 p.p.s.a.

W latach minionych najwięcej wypowiedzi orzeczniczych odnosiło się do stosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. poddającego kognicji sądu administracyjnego „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa".

Gwoli przypomnienia można wskazać, że cały szereg czynności przejawiających cechy władztwa administracyjnego, co do których ustawodawca wyłączył stosowanie k.p.a. poprzez brak odpowiedniego przepisu lub wskazaniem: „przepisów k.p.a. nie stosuje się",

sądy administracyjne kwalifikowały jako czynności mieszczące się w dyspozycji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podobnie było z czynnościami, co do których ustawodawca wskazywał, że „przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio". Orzecznictwo sądów administracyjnych w szeregu przypadkach wymusiło na ustawodawcy określenie procedury administracyjnej w stosunku do tzw. innych czynności z zakresu administracji publicznej. Przyjęta przez sądy administracyjne linia orzecznicza jest zgodna z europejskimi standardami szerokiego dostępu do sądu.

W kilku sprawach wypowiedziano się za właściwością sądu administracyjnego do rozstrzygnięcia skargi.

Czynności lub akty organu administracji dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego na mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. tylko gdy nie zostały podjęte w ramach postępowania zmierzającego do wydania jednego z aktów prawnych wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.[1]

Wydawanie wtórnika zalegalizowanych tablic (tablicy) rejestracyjnych z zachowaniem dotychczasowego numeru rejestracyjnego reguluje przepis § 12 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów[2], który stanowi, iż organ rejestrujący może tego dokonać w przypadkach kradzieży, zgubienia lub zniszczenia tablic (tablicy) rejestracyjnych, po przedstawieniu przez właściciela pojazdu dowodu rejestracyjnego, karty pojazdu (jeżeli była wydana) oraz stosownego oświadczenia pod odpowiedzialnością karną za składanie fałszywych zeznań. Wniosek o wydanie wtórnika tablic rejestracyjnych wszczyna postępowanie administracyjne, które jest odrębne wobec sprawy w przedmiocie rejestracji pojazdu. Czynność wydania tablic rejestracyjnych (wtórnika) musi być zatem poprzedzona rozstrzygnięciem przez dany organ, czy w konkretnej sytuacji wnioskodawca spełnia wymagane przepisami warunki. Gdy ustalenia organu potwierdzą spełnienie warunków, o których mowa w § 12 ust. 4 cyt. rozporządzenia, organ podejmuje czynności w postaci wydania wtórnika tablic rejestracyjnych. Będzie to czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a więc czynność podjęta w sprawie indywidualnej, skierowana do oznaczonego podmiotu administracyjnego, samo zaś uprawnienie zostało określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast stwierdzenie przez właściwy organ przeszkód do pozytywnego załatwienia wniosku o wydanie wtórnika tablic rejestracyjnych nie powinno skutkować umorzeniem postępowania administracyjnego, lecz rozstrzygnięciem w postaci decyzji odmownej[3].

Stwierdzono również, że skarga do sądu administracyjnego na pismo Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (działającej jako Instytucja Wdrażająca) dotyczące oceny wniosku o dofinansowanie projektu jest dopuszczalna[4].

Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być także negatywna ocena projektu objętego wnioskiem o dofinansowanie, dokonana przez instytucję wdrażającą, kończąca postępowanie odwoławcze w tej sprawie[5].

[1] Postanowienie z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt II FSK 1875/09.
[2] Dz. U. z 2007 r. Nr 186, poz. 1322.
[3] Wyroki z dnia: 26 maja 2009 r., sygn. ak I OSK 761/08, 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 615/08.
[4] Postanowienie z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II GSK 888/09.
[5] Postanowienie z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II GSK 888/09.

Załatwienie indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej w przedmiocie dostępu do informacji publicznej następuje zarówno poprzez wydanie decyzji administracyjnej, jak i czynności materialno-techniczne dotyczące uprawnień wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), co oznacza kognicję NSA do rozstrzygnięcia sporu o właściwość we wszystkich sprawach tego rodzaju, niezależnie od formy działania zobowiązanego organu administracyjnego[6].

W kilku sprawach uznano brak właściwości sądu administracyjnego do rozstrzygnięcia skargi.

Wydany przez dyrektora urzędu kontroli skarbowej wynik kontroli, zawierający we wnioskach i zaleceniach dla jednostki kontrolowanej jedynie obowiązek dokonania właściwego rozliczenia dotacji zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie stanowi innego (niż określone w art. 3 § 2 pkt.1–3 p.p.s.a.) aktu bądź czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa i dlatego nie podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wynik ten nie nakłada bowiem na stronę konkretnego obowiązku, który mógłby podlegać kontroli sądowoadministracyjnej[7].

Uchwały Komisji Odwoławczej NIK i postanowienia Prezesa NIK zatwierdzające te uchwały mają charakter ostateczny i nie podlegają kontroli sądowej, a co za tym idzie, do właściwości sądu administracyjnego nie należy kontrola tych uchwał w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego i postanowień Prezesa NIK zatwierdzających te uchwały[8].

Skoro wynik kontroli nie stanowi samoistnej podstawy do wystąpienia z żądaniem zwrotu kwot pobranej dotacji udzielonej ze środków publicznych, nie nakłada też na spółkę obowiązku w zakresie ich zwrotu, a jedynie zobowiązuje do uzgodnienia z Instytucją Wdrażającą sposobu i terminu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, to nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego[9].

Wezwanie przedsiębiorstwa energetycznego o przedłożenie taryfy, dokonane przez Prezesa URE na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[10], nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Uwzględnienie dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej w sprawie skargi na wezwanie Prezesa URE do przedłożenia taryfy prowadziłoby w swej istocie do merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny kwestii, czy Prezes URE może wykonywać swoje ustawowe zadania regulacyjne. W rezultacie prowadziłoby to do wejścia sądu administracyjnego w kompetencje Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów właściwego do kontroli decyzji i postanowień Prezesa URE[11].

Przekazanie przez Prezesa UKE odwołania wraz z aktami sprawy, o którym mowa w art. 479^{59} § 1 k.p.c., nie jest czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlegają-

[6] Postanowienie z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt I OW 94/09.

[7] Postanowienie z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt II GSK 1064/08.

[8] Wyrok z dnia 20 listopada 2009 r. o sygnaturze akt II GSK 1041/08.

[9] Postanowienie z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II GSK 32/09.

[10] Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

[11] Postanowienia z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt II GSK 831/08 oraz z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II GSK 901/08.

cą kontroli sądu administracyjnego i w związku z tym, w wypadku gdy Prezes UKE nie wykonuje obowiązku określonego w art. 479[59] § 1 k.p.c., stronie nie przysługuje skarga na bezczynność tego organu. Istota regulacji zawartej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., przez której wprowadzenie rozszerzono zakres kontroli sądów administracyjnych poza sferę decyzji i postanowień (art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.), polega na umożliwieniu kontroli działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach, a dotyczą praw i obowiązków podmiotów o charakterze publicznoprawnym. Nie powinno budzić wątpliwości, że rola powołanego przepisu co do zasady nie może być rozumiana jako umożliwienie stronom zaskarżania czynności o charakterze w istocie technicznym, podejmowanych w toku sformalizowanego postępowania. Odmienna interpretacja mijałaby się z sensem uregulowania zawartego w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[12]

Brak zgody Ministra Skarbu Państwa na prywatyzację bezpośrednią przedsiębiorstwa państwowego w świetle art. 41 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji[13] nie ma charakteru decyzji administracyjnej. Zarządzenia i inne akty organu założycielskiego skierowane do przedsiębiorstwa państwowego nie mają charakteru decyzji administracyjnych i nie stosuje się do nich przepisów k.p.a. Pisma wydane w przedmiocie prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa państwowego nie mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, gdyż nie stanowią żadnego aktu, który mieściłby się w kognicji takiego sądu, na co wskazuje treść art. 3 § 2 p.p.s.a. Pisma te nie stanowią zwłaszcza aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4, nie mają bowiem charakteru władczego, nie rozstrzygają też kwestii uprawnień podmiotu indywidualnego[14].

Sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpoznawania skarg powszechnych w rozumieniu działu VIII k.p.a., a więc skarg związanych z krytyką należytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, ani do oceny prawidłowości prowadzonego postępowania skargowego w trybie przepisów tego działu. Sąd kontroluje bowiem działalność administracji publicznej w zakresie określonym w p.p.s.a., a ta forma działalności administracji nie została wymieniona w art. 3 § 2 pkt 1–4 tej ustawy. Kontroli sądowoadministracyjnej nigdy nie podlegały sprawy ze skarg i wniosków, o których mowa w dziale VIII k.p.a. i reforma sądów administracyjnych w tym zakresie nic nie zmieniła. W postępowaniu uregulowanym przepisami tego działu k.p.a. nie rozstrzyga się żadnej sprawy administracyjnej, jedynie informuje o sposobie załatwienia skargi z działu VIII k.p.a. Uchwała organu samorządu niczym nie różni się od informacji organu administracji rządowej lub samorządowej, a przez to tylko, że załatwia skargę w takiej formie, nie staje się uchwałą, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.[15]

Sądy administracyjne rozpoznają sprawę nie tylko w zakresie kwestii związanych z zaskarżoną decyzją, ale pod kątem zgodności z prawem całego działania organów we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy. Jako generalną zasadę należy przyjąć, że w sytuacjach, gdy środkiem zaskarżenia decyzji jest skarga do wojewódzkiego

[12] Postanowienia: z dnia 15 lica 2009 r., sygn. akt II GSK 1101/08 oraz z dnia 23 września 2009 r., sygn. akt II GSK 31/09.

[13] Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

[14] Postanowienie z dnia 6 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 460/09.

[15] Postanowienie z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 827/09.

sądu administracyjnego, wniesienie tego środka powoduje uruchomienie kontroli legalności działania organów administracji w całej sprawie. Natomiast gdy środkiem zaskarżenia decyzji jest odwołanie wnoszone do sądu powszechnego, wniesienie tego środka powoduje przesunięcie rozpoznania sprawy z trybu administracyjnego na drogę postępowania sądowego (cywilnego). To drugie rozwiązanie jest wyjątkiem od generalnej zasady ustalonej również w Konstytucji. Tego rodzaju przepisy stanowią więc lex specialis i nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Tym samym nie można przyjąć, że jeżeli sąd powszechny jest właściwy w sprawie merytorycznej kontroli wydanej decyzji, to tym samym jest on właściwy także w postępowaniach dotyczących wyłącznie kontroli legalności działania organu w zakresie dochowania wymogów proceduralnych postępowania administracyjnego"[16].

3. Wyłączenie sędziego

W minionym roku przepisy regulujące wyłączenie sędziego budziły mniej kontrowersji niż w latach poprzednich. W minionym roku dokonano kolejnej nowelizacji p.p.s.a.[17], w wyniku której do art. 18 § 1 dodano pkt 6a i w konsekwencji wyłączenie sędziego z mocy ustawy występuje także w sprawach „dotyczących skargi na decyzję albo postanowienie, jeżeli w prowadzonym wcześniej postępowaniu w sprawie brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie".

W kilku orzeczeniach odniesiono się do tego zagadnienia.

Odmowa wyłączenia się sędziego od rozpoznania sprawy w reakcji na wniosek strony (zaniechanie złożenia przez sędziego własnego wniosku o wyłączenie) nie stanowi okoliczności wywołującej uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności tego sędziego[18].

Odnosząc się do zawartego w art. 185 § 2 p.p.s.a. nakazu ponownego rozpoznania sprawy w innym składzie stwierdzono, że zasada ta ma także zastosowanie w postępowaniu zażaleniowym na podstawie art. 197 § 2 p.p.s.a. Brak jest podstaw, by w postępowaniu zażaleniowym nie stosować przepisów o skardze kasacyjnej powodujących nieważność postępowania, gdy skład orzekający był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy (art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Postanowienia p.p.s.a. dotyczące postępowania zażaleniowego nie zawierają bowiem odmiennej regulacji ani nie pozwalają wyprowadzić wniosku o bezprzedmiotowości powołanych przepisów o skardze kasacyjnej[19].

4. Zdolność sądowa i procesowa

Użyte w art. 29 p.p.s.a. wyrażenie „w postępowaniu" należy rozumieć jako postępowanie dotyczące konkretnej skargi (nią zainicjowane), a więc pełnomocnik ma obowiązek wykazania umocowania w każdym indywidualnym procesie (poprzez złożenie stosownego dokumentu). Nie wypełnia dyspozycji art. 29 p.p.s.a. złożenie odpisu KRS wykazującego umoco-

[16] Postanowienie z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. akt II GZ 163/09.

[17] Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 221, poz. 1736, weszła w życie z dniem 8 stycznia 2010 r.

[18] Postanowienie z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt II FZ 51/09.

[19] Postanowienie z dnia 11 marca 2009 r., sygn. akt I FZ 10/09.

wanie organu do działania w imieniu spółki, w innej sprawie tego podmiotu, a w pozostałych sprawach jedynie poinformowanie sądu, że takowy odpis znajduje się w jego posiadaniu[20].

NSA w powiększonym składzie uchylił zażalenie na odmowę[21] dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestnika w sprawie w przedmiocie wprowadzenia produktu do obrotu handlowego. Stwierdzono, że w świetle przepisów p.p.s.a. brak jest podstaw prawnych do stosowania przez sąd administracyjny przesłanek z art. 31 § 1 k.p.a. w postępowaniu o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym prowadzonym stosownie do art. 33 § 2 p.p.s.a. Ewolucyjny kierunek zmian normatywnych w zakresie modelu sądowej kontroli administracji prowadzi do ogólnego wniosku, że zamiarem ustawodawcy było zawarcie w jednym akcie prawnym zasad dostępu określonych podmiotów do sądu administracyjnego i określenie podstawowych reguł postępowania przed tym sądem. Ewentualne wyjątki w tej kwestii przyjmują – jak wykazano – postać wyraźnego i konkretnego odesłania ustawodawcy do innego aktu prawnego, przy tym zawsze precyzyjnie określony jest zakres tego odesłania. Ponadto sytuacja prawna organizacji społecznej w badanej płaszczyźnie została jednoznacznie określona w art. 9 p.p.s.a., który stanowi, iż organizacja społeczna w zakresie swojej działalności statutowej może brać udział w postępowaniu w przypadkach określonych w „niniejszej" ustawie, więc w p.p.s.a. Z kolei w świetle art. 33 § 2 p.p.s.a. udział w charakterze uczestnika może zgłosić także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Tak więc – jak wskazano – przesłanki uzasadniające ewentualny udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym wynikają z postanowień art. 33 § 2 *in fine* w związku z art. 9 p.p.s.a. Dokonując wykładni art. 33 § 2 p.p.s.a. należy wskazać, że organizacja społeczna ubiegająca się o prawo udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym musi spełniać warunki formalno-prawne, tj. być organizacją powołaną zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a zakres działalności statutowej musi uwzględniać charakter rozstrzyganej sprawy sądowoadministracyjnej, udział organizacji społecznej musi odpowiadać celowi sądownictwa administracyjnego, tj. sprzyjać realizacji „sądowej kontroli administracji", sąd administracyjny rozpoznający wniosek organizacji społecznej ubiegającej się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przed tym sądem musi mieć zapewnioną prawną możliwość rzeczywistego zbadania, czy organizacja korzystając z prawa wynikającego z art. 33 § 2 powoływanej p.p.s.a. realizuje cel publiczny, dla którego została powołana. W świetle przedstawionych uwag nie jest zatem dopuszczalna taka wykładnia art. 33 § 2 p.p.s.a., według której sąd administracyjny byłby (niejako automatycznie) zobowiązany do uwzględnienia wniosku organizacji społecznej z tego i tylko z tego powodu, że jest ona formalnie organizacją społeczną, a charakter rozpoznawanej prawy sądowoadministracyjnej jest zgodny z zakresem jej statutowej działalności[22].

[20] Postanowienie z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt II FSK 1586/09.

[21] Z dnia 28 września 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09. Przedmiotem przedstawionego zagadnienia prawnego było pytanie: „czy sąd administracyjny, rozpoznając wniosek organizacji społecznej, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, winien brać pod uwagę tylko, czy sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności, czy także badać istnienie interesu społecznego w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.a."

[22] Postanowienie z dnia 28 września 2009 r., sygn. II GZ 55/09.

5. Legitymacja do wniesienia skargi

Zagadnienie legitymacji prawnej gminy, gdy jej organ orzekał w 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[23] 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 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. Natomiast w 2009 r. TK na wniosek gminy orzekł, że art. 33 i art. 50 § 1 p.p.s.a. są zgodne z art. 165 Konstytucji[24], a tym samym podzielił pogląd funkcjonujący w orzecznictwie sądów administracyjnych, ze gmina nie ma legitymacji procesowej w sprawach, w których wydała decyzję administracyjną, natomiast ma zdolność sądową w postępowaniu cywilnym oraz może dochodzić praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacjach, gdy jest adresatem m.in. decyzji administracyjnych.

6. Pełnomocnicy

Odnośnie do art. 67 § 5, art. 34 i art. 109 p.p.s.a. gwarantujących stronie prawo do korzystania z pełnomocnika, prawo do obrony jej interesów i zaprezentowania istotnego stanowiska przez sądem uznano, że gdy żaden przepis nie reguluje trybu doręczania pism na rozprawie, także za pośrednictwem posłańca, a nieprzyjęcie pisma może pozbawić stronę możności obrony jej praw, należy kierować się nadrzędną konstytucyjną zasadą prawa do sądu. Kierując się tą zasadą sąd administracyjny może w kwestiach proceduralnych nieunormowanych w sposób jasny i pełny uczynić dla poszanowania tego prawa nawet więcej, niż mogłoby wynikać z litery prawa[25].

W uchwale z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. akt I FPS 1/09 stwierdzono, że w świetle art. 35 § p.p.s.a. w zw. z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym[26] doradca podatkowy uprawniony jest do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie. Legitymacja do występowania doradcy podatkowego przed sądem administracyjnym wynika z przepisów art. 35 § 1 (*in fine*) p.p.s.a. w zw. z art. 41 ust. 2 ustawy o doradztwie podatkowym. Artykuł 41 ust. 2 ustawy o doradztwie podatkowym przyznaje doradcy podatkowemu uprawnienie do występowania w charakterze pełnomocnika przed sądami administracyjnymi tylko wtedy, kiedy sprawa dotyczy obowiązków podatkowych i mających związek z obowiązkiem

[23] Postanowienie z dnia 1 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/GL 660/04.
[24] Wyrok z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08.
[25] Wyrok z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1524/08.
[26] Dz. U. z 2008 r. Nr 73, poz. 443.

podatkowym, a kontroli sądowoadministracyjnej poddana została decyzja administracyjna dotycząca obowiązku podatkowego. Skoro doradca podatkowy może być pełnomocnikiem w sprawie kontroli decyzji administracyjnych, a jest to więcej niż kontrola postanowień, to należy uznać, że uprawnienie takie istnieje również w zakresie postanowień.

Komornik sądowy jako funkcjonariusz publiczny nie może ustanowić pełnomocnikiem innych niż adwokat lub radca prawny osób wymienionych w art. 35 § 2 p.p.s.a., np. małżonka osoby pełniącej funkcję komornika[27].

Konsekwencją wnoszenia skargi za pośrednictwem organu administracji zgodnie z art. 54 § 1 p.p.s.a. jest także uprawnienie strony do poinformowania sądu o wypowiedzeniu pełnomocnictwa (art. 42 § 1 ustawy) za pośrednictwem tego organu. Wówczas za datę zawiadomienia sądu o wypowiedzeniu pełnomocnictwa – w rozumieniu tego przepisu – należy uznać datę zawiadomienia organu[28].

7. Skarga

W uchwale z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt II GPS 3/09 stwierdzono, że art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie ma zastosowania, gdy po wniesieniu wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 powołanej ustawy organ przekazał skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Uznano, że z art. 54 § 2 p.p.s.a. wynika obowiązek dochowania określonego terminu, natomiast uchybienie tej powinności mieści się w „niezastosowaniu się do obowiązków", będącym przesłanką wymierzenia grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. W rezultacie przedmiot zaskarżenia określony w art. 55 § 1 p.p.s.a. obejmuje nie tylko zaniechanie przekazania sądowi skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy, ale także zwłokę organu w dopełnieniu tej czynności. Oznacza to, że nie przestanie on istnieć w przypadku przekazania sądowi skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy z uchybieniem trzydziestodniowego terminu. Nie zachodzi zatem bezprzedmiotowość postępowania w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Istotny jest także aspekt aksjologiczny rozpatrywanego zagadnienia, skarżący straci bowiem uiszczony wpis, jeśli sąd umorzy postępowanie jako bezprzedmiotowe.

Za brak istotny nie może zostać uznany brak odpisów w rozumieniu art. 49 § 1 p.p.s.a. ponieważ sąd jest władny wykonać dodatkowe kopie we własnym zakresie, a tym samym nadać prawidłowy bieg złożonemu pismu[29].

8. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności

Podobnie jak w latach ubiegłych kilka rozstrzygnięć dotyczyło 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

[27] Postanowienie z dnia 10 września 2009 r. o sygn. akt II FSK 429/09.

[28] Postanowienie z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. akt II FSK 832/08.

[29] Postanowienie z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt II GSK 1013/09, także postanowienie z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt I OZ 935/09, z dnia 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OZ 768/09, z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. akt I OZ 732/09.

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 sprawie przed rozpoznaniem tego wniosku przez sąd, ponieważ 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.

Stosownie 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.

Postanowienie sądu pierwszej instancji odmawiające na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji z powodu niewskazania przez skarżącego we wniosku niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków i z racji braku uzasadnienia tych przesłanek należy uznać za zgodne z prawem, sąd bowiem nie ma obowiązku poszukiwania tych okoliczności[30].

Skoro decyzja dotyczy zawieszenia praw wynikających z licencji pracownika ochrony fizycznej, a nie z jej cofnięcia, to zawieszenie wskazanych uprawnień jest stanem tymczasowym i nie wyczerpuje skutków materialnoprawnych, które nie są do odwrócenia, i nie powoduje niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody[31].

Odmawiając udzielenia ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. podkreślono, iż każda decyzja administracyjna zobowiązująca do uiszczenia należności pieniężnych pociąga za sobą dolegliwość rodzącą określony skutek w finansach zobowiązanego do ich uiszczenia. Nie jest to więc sytuacja, która sama z siebie uzasadnia zastosowanie wyjątkowego rozwiązania prawnego, jakim jest ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym[32].

9. Dopuszczalność samodzielnych ustaleń faktycznych (art. 106 § 3 p.p.s.a.)

Odnosząc się do interpretacji art. 106 § 3 p.p.s.a uznano, że z treści tego przepisu wynika, iż nie każdy dokument może być przedmiotem postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym. Mogą nimi być tylko dowody z dokumentów, które nie były przedstawione i oceniane w postępowaniu podatkowym zakończonym zaskarżoną decyzją. Dyspozycja art. 106 § 3 p.p.s.a. nie daje podstaw, by żądać przeprowadzenia przed

[30] Postanowienie z dnia 6 lutego 2009 r., sygn. akt II FZ 39/09.
[31] Sygn. akt II GSK 1027/09.
[32] Sygn. akt I GZ 118/09.

sądem administracyjnym postępowania dowodowego wskazującego na istnienie nowych okoliczności faktycznych, których strona nie podnosiła w toku postępowania podatkowego. Uprawdopodobnienie jako uproszczone postępowanie dowodowe, przy którego przeprowadzeniu nie jest wymagane zachowanie wszystkich reguł formalnych dotyczących postępowania dowodowego, może być wykorzystywane tylko w sytuacjach, kiedy ustawa wiąże wystąpienie określonych skutków prawnych bez pewności zaistnienia określonych okoliczności[33].

10. Zawieszenie postępowania

Zawieszenie postępowania przed sądem administracyjnym drugiej instancji regulują zarówno przepisy określające podstawy zawieszenia w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jak i art. 192 p.p.s.a. W myśl tego przepisu, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 123–125, postępowanie przed NSA ulega zawieszeniu jedynie na zgodny wniosek stron. Zestawiając treść art. 192 p.p.s.a. z przepisami regulującymi zawieszenie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym należy dostrzec różnicę polegającą na tym, że w postępowaniu kasacyjnym sąd jest związany zgodnym wnioskiem stron. O ile bowiem art. 126 p.p.s.a. stanowi, że sąd może zawiesić postępowanie na zgodny wniosek stron, o tyle art. 192 kategorycznie stwierdza, że w takim wypadku postępowanie ulega zawieszeniu[34].

Zawieszenie postępowania przed NSA na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. następuje, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależało od wyniku innego postępowania, w szczególności od rozstrzygnięć przedstawionych składom siedmiu sędziów zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości[35] czy też z uwagi na postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym[36].

Zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. stanowi prejudykat niezbędny do rozstrzygnięcia innej sprawy. Na powyższe wskazuje już sam skutek, jaki ustawodawca połączył z wystąpieniem tej okoliczności, tj. obligatoryjne zawieszenie postępowania administracyjnego. Musi ono mieć charakter konkretny, nie zaś abstrakcyjny. Takiego charakteru nie ma sprawa konstytucyjności przepisów prawa zawisła przez TK. W pojęciu „inny organ lub sąd" nie mieści się TK. Systematyka art. 173 Konstytucji przesądza o tym, iż ustawodawca wyraźnie rozróżnił w ramach władzy sądowniczej sądy i trybunały jako ciała od siebie odrębne. Jeżeli więc jego intencją byłoby powiązanie z zagadnieniem wstępnym badania konstytucyjności przepisów prawa, to stosowny zapis o możliwości zawieszenia postępowania administracyjnego powinien pojawić się w treści na przykład art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.[37] Pogląd taki wynika również z funkcjonalnej wykładni art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 145a § 1 k.p.a. Ustawodawca z orzeczeniem TK połączył możliwość żądania wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a § 1 K.p.a.). *Ratio legis* takie-

[33] Wyrok z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt II FSK 615/08.
[34] Sygn. akt II GSK 994/08.
[35] Sprawy sygn. akt II GSK 114/08, II GZ 202/09 i II GZ 136/09.
[36] Sygn. akt I GSK 249/08.
[37] Sygn. akt II GSK 38/09 i II GSK 148/09.

go rozwiązania tkwi w potrzebie zagwarantowania pewności obrotu prawnego. Istota i cel instytucji zagadnienia wstępnego oraz istnienie domniemania konstytucyjności przepisów prawa do czasu ich wyeliminowania z obrotu prawnego wskazują, iż ustawodawca chciał w ten sposób wzmocnić gwarancje pewności obrotu prawnego[38].

11. Orzeczenia sądowe

W sytuacji, gdy sam skarżący nie podnosi jakiejś istotnej dla wyniku postępowania kwestii, sąd administracyjny wykraczając w toku dokonywanej kontroli zgodności z prawem decyzji poza granice wysuniętych zarzutów, nie ma obowiązku rozważania jej w pisemnych motywach zapadłego wyroku. Taki obowiązek spoczywa na nim jedynie wtedy, kiedy kierując się treścią dyspozycji art. 134 § 1 p.p.s.a., uwzględnia on skargę z przyczyn innych niż podniesione przez skarżącego[39].

W odniesieniu do art. 134 § 2 p.p.s.a. zawierającego zakaz reformationis in peius uznano, że niekorzyść determinująca ten zakaz w postępowaniu sądowoadminsitracyjnym może być spowodowana nie tylko uchyleniem aktu w części niezaskarżonej, zastosowaniem środka ostrzejszego od tego, o który wnosiła strona, ale także takim sformułowaniem oceny prawnej, która przesądziłaby wydanie w przyszłości aktu pogarszającego sytuację skarżącego w porównaniu z sytuacją wynikającą z zaskarżonego aktu[40].

Za niedopuszczalne uznano stosowanie art. 135 p.p.s.a. w stosunku do aktów administracyjnych, które w innej sprawie także zawisły przed sądem administracyjnym w zakresie ich kontroli pod względem zgodności z prawem[41].

O naruszeniu art. 141 § 4 p.p.s.a. można mówić wtedy, kiedy np. uzasadnienie orzeczenia nie pozwala jednoznacznie ustalić przesłanek, jakimi kierował się wojewódzki sąd administracyjny podejmując zaskarżone orzeczenie, a wada ta nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia[42].

W odniesieniu do wymogów, jakie powinno spełniać uzasadnienie wyroku, i ich wpływa na poprawność zarzutów w postępowaniu kasacyjnym wskazano, że stwierdzenie, iż uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie elementy formalne, o których mowa w art. 141 § 4 p.p.s.a., nie oznacza, że w postępowaniu kasacyjnym należy podzielić argumentację oraz motywy, jakie znalazły się w treści uzasadnienia tego orzeczenia. Pogląd ten znajduje uzasadnienie w treści art. 184 p.p.s.a. Ponadto 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[43].

[38] Sygn. akt II GSK 771/08 i II GSK 940/08.
[39] Wyrok z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt II FSK 1387/07.
[40] Wyrok z dnia 3 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 268/08.
[41] Wyrok z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt I FSK 655/08.
[42] Wyrok z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II FSK 815/08.
[43] Wyrok z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II FSK 712/08.

Wykładnia systemowa, jak i funkcjonalna nie stoją na przeszkodzie, aby sąd administracyjny na podstawie art. 145 par 1 pkt 1 lit. a/ i b/ p.p.s.a. odmówił stosowania niekonstytucyjnego podustawowego przepisu, którego utratę mocy obowiązywania odroczono na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP[44].

Jeżeli zastosowanie się do oceny prawnej i wskazań dalszego postępowania miałoby doprowadzić do utraty przez stronę sądowej kontroli decyzji, sąd ponownie rozpatrujący sprawę władny jest odstąpić od tej oceny[45].

Artykuł 153 p.p.s.a. w zakresie, jakim statuuje związanie organu wskazaniami co do dalszego postępowania, nie wyłącza obowiązku organu prowadzenia postępowania dowodowego na zasadach określonych w ustawie ordynacja podatkowa[46].

W uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 6/09 stwierdzono, 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. O tej treści uchwały przesądził fakt, 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. Natomiast 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, co może w konsekwencji doprowadzić do lekceważenia przepisów wyznaczających organom administracyjnym terminy załatwiania spraw[47]. Skarga na bezczynność organu przestanie wówczas spełniać swoje zadanie, ponieważ stanie się tylko iluzorycznym środkiem przymuszania do terminowego załatwiania spraw przez organy administracyjne.

12. Skarga kasacyjna

Odnosząc się do zagadnienia podstaw skargi kasacyjnej oraz jej granic, w 2009 r. zapadły dwa bardzo ważne rozstrzygnięcia.

Na szczególną uwagę zasługuje uchwała z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09[48] podjęta w pełnym składzie Naczelnego Sądu Administracyjnego, odnosząca się do rozumienia przepisów statuujących podstawy skargi kasacyjnej w związku z zarzutami niekonstytucyjności stawianymi instytucji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a rozstrzygnięcie tej kwestii ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia podstaw prawnych sądowej kontroli administracji w Polsce. NSA uznał, że przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada

[44] Wyrok z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt I FSK 1166/08.
[45] Wyrok z dnia 6 listopada 2009 r., sygn. akt II FSK 940/08.
[46] Wyrok z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt I FSK 559/08.
[47] Zob. art. 35 k.p.a. czy art. 139 ordynacji podatkowej.
[48] Czterech sędziów złożyło zdania odrębne.

na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych. W uzasadnieniu do uchwały powołano się na postanowienie Konstytucji oraz prawnomiędzynarodowe standardy sądowej kontroli administracji publicznej. Uznano, że przez rozpoznanie sprawy przez NSA w granicach skargi kasacyjnej należy rozumieć rozpoznanie sprawy w ramach wyznaczonych wszystkimi zarzutami przytoczonymi w powołanych podstawach kasacyjnych. Odstąpienie od ustosunkowania się do wszystkich zgłoszonych zarzutów musi być kwalifikowane jako nieznajdujące uzasadnienia prawnego odstępstwo od zasady związania granicami skargi kasacyjnej i powinno zostać ocenione w ten sam sposób jak wyjście poza granice skargi kasacyjnej, art. 183 § 1 p.p.s.a. wprowadza bowiem zarówno ograniczenie do rozpoznania skargi kasacyjnej w tych granicach, jak i obowiązek jej rozpoznania właśnie w tych granicach. Posługując się wykładnią systemową wskazano, że skarga kasacyjna objęta jest tzw. przymusem adwokackim (175 § 1 i 2 p.p.s.a.), a zatem obowiązkiem zapewnienia rzeczowego i profesjonalnego dialogu między stroną reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika a Naczelnym Sądem Administracyjnym na gruncie obowiązującego prawa. Przytoczone w podstawach kasacyjnych przez stronę wnoszącą skargę kasacyjną zarzuty będą powodować konieczność dokonania oceny ich zasadności przez Naczelny Sąd Administracyjny z punktu widzenia art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 p.p.s.a. Dodatkowo funkcje i cel, które powinien ów dialog realizować, powodują, że nie może on przyjmować formy sporu o słowa (contradicto in terminis), lecz sporu o prawo (contradicto in iuris). Wymóg ten wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tak rozumiane podstawy kasacyjne czynią ze skargi kasacyjnej skuteczny środek zaskarżenia w tym sensie, że jej wniesienie umożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu przed NSA. Spełnia ona zatem wymagania wypływające z art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji, zapewnia ona realne i pełnozakresowe sprawowanie przez NSA kontroli działalności administracji publicznej, a uczestnikom postępowania sądowego gwarantuje przewidywalność jego przebiegu.

Równia ważna jest uchwała odnosząca się do możliwości uwzględnienia niewskazanego w podstawach kasacyjnych przepisu, jeśli po wniesieniu skargi kasacyjnej TK orzekł o jego niezgodności z Konstytucją, a przepis ten był podstawą rozstrzygnięcia w sprawie. W uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09 stwierdzono, że w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP i uwzględnić wyrok Trybunału nie będąc związanym treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. Przepis art. 190 ust. 1 w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji zawiera normę prawną nadającą się do bezpośredniego stosowania, bez rozwinięcia ustawowego, z którą nie pozostają w sprzeczności przepisy p.p.s.a., a wręcz ją uzupełniają w zakresie, w jakim powstała luka co do sposobu postępowania sądu kasacyjnego w sytuacji wydania wyroku TK na etapie rozpoznawania skargi kasacyjnej nie zawierającej w podstawach jako zaskarżone w sprawie przepisów, co do których Trybunał usunął domniemanie ich konstytucyjności. Norma ta stanowi, że w toku postępowania sądy (w tym sądy administracyjne) związane są powszechną mocą obowiązującą orzeczeń TK, które są elementem kształtującym stan

prawny oceniany przez sąd i określa kolejną, niewymienioną w ustawowych przepisach postępowania podstawę badania sprawy przez sąd drugiej instancji (kasacyjny). Za słusznością powyższego stanowiska powinno przemawiać również to, że w niektórych ze spraw tworzących „prokonstytucyjną" linię orzeczniczą, z uwagi na bieg terminów skarżący praktycznie utracili już możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. czy art. 272 p.p.s.a. W czasie, kiedy należało wnieść takie skargi, sprawa oczekiwała na rozpoznanie w NSA, co w świetle ugruntowanego już poglądu wykluczało wznowienie postępowania z uwagi na zawisłość sprawy sądowoadministracyjnej.

Prawidłowe skonstruowanie zarzutu „błędnej wykładni" lub „niewłaściwego zastosowania" prawa podatkowego materialnego wymaga, aby wskazano w skardze kasacyjnej, na czym polega błąd, który zarzuca się sądowi pierwszej instancji, oraz jak powinna wyglądać w ocenie wnoszącego skargę kasacyjną prawidłowa wykładnia lub właściwe zastosowanie danego przepisu. Wymogi te są uregulowane w art. 176 p.p.s.a., który nakłada na wnoszącego skargę kasacyjną obowiązek przytoczenia podstaw kasacyjnych (przewidzianych w art. 174 pkt 1 i 2 tej ustawy) i ich uzasadnienie. Niespełnienie tych wymogów czyni zarzut błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania wadliwym. Tym samym podniesiony zarzut błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania nie ma usprawiedliwionych podstaw i podlega oddaleniu przez NSA na podstawie art. 184 ww. ustawy[49].

Będąc związany granicami skargi kasacyjnej NSA nie może z własnej inicjatywy uzupełnić podstaw kasacyjnych i podjąć badania w celu ustalenia innych – poza przedstawionymi w skardze kasacyjnej – wad zaskarżonego orzeczenia, ponieważ oznaczałoby to działanie *ex officio*, które poza przypadkami nieważności postępowania nie jest dopuszczalne. Oznacza to, że NSA nie może przeprowadzić postępowania dowodowego w celu ustalenia składu spornego towaru, a ocenia jedynie, czy organy administracyjne ustaliły ten stan w sposób prawidłowy. Skoro zatem skarżąca nie wskazała w skardze kasacyjnej przepisów postępowania, które zostały naruszone przez organy celne przy wyjaśnianiu stanu faktycznego sprawy, to należy uznać, iż brak jest podstaw do przyjęcia, że podstawa faktyczna rozstrzygnięcia została wskazana w zaskarżonym wyroku z naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a.[50]

Sprawa jest dostatecznie wyjaśniona wtedy, kiedy zostały rozpoznane przedstawione przez stronę środki dowodowe; strona, która nie zgłaszała przed sądem pierwszej instancji wniosków dowodowych, nie może skutecznie zarzucać w postępowaniu kasacyjnym naruszenia art. 113 § 1 p.p.s.a.[51]

W ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadzono modyfikacje co do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego pierwszej instancji, a więc bezpośrednio do sądu, a nie jak stanowi art. 54 § 1 p.p.s.a. za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Uznano, że z treści art. 30d w związku z art. 30c skargę kasacyjną od orzeczenia sądu pierwszej instancji wnosi się bezpośrednio do NSA, zgodnie bowiem z art. 30c ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju skarga do sądu pierwszej instancji jest wnoszona przez wnioskodawcę bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, to skoro w art. 30d ust. 2 zdaniu drugim jest mowa o odpowiednim

[49] Wyrok z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II FSK 815/08.
[50] Sprawa o sygn. akt I GSK 1026/08.
[51] Wyrok w sprawie o sygn. akt I GSK 1014/08.

stosowaniu cytowanego przepisu, prawidłowo odkodowana norma prawna brzmi: „skarga kasacyjna jest wnoszona przez wnioskodawcę lub właściwą instytucję pośredniczącą lub zarządzającą bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarga kasacyjna podlega opłacie sądowej". Za zastosowaniem takiego rozwiązania przemawia cel odmiennej niż w ramach p.p.s.a. regulacji postępowania sądowoadministracyjnego. Skrócenie terminów do wniesienia skargi i skargi kasacyjnej, wyłączenie pośrednictwa i autokontroli organu oceniającego projekt wnioskodawcy oraz wprowadzenie terminu do rozpatrzenia skargi kasacyjnej zmierzają do uzyskania efektu szybkości postępowania idącego dalej niż to umożliwia realizacja przepisów p.p.s.a. Wyłączenie udziału sądu pierwszej instancji w postępowaniu kasacyjnym sprzyja realizacji celu regulacji w zakresie dotyczącym postępowania sądowoadministracyjnego w wymienionych w omawianej ustawie sprawach. Przeprowadzona wykładnia prowadzi do rezultatu w postaci odtworzenia pełnej normy prawnej, zgodnie z którą skargę kasacyjną w sprawach, o jakich mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wnosi się bezpośrednio do NSA w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Artykuł 177 § 1 p.p.s.a. nie ma zastosowania[52].

W uchwale z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II GPS 5/09 stwierdzono, że w świetle art. 183 § 1 oraz art. 134 § 2 w związku z art. 193 p.p.s.a. jest dopuszczalne zastosowanie przez Naczelny Sąd Administracyjny z urzędu art. 189 tej ustawy, polegające na uchyleniu orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego i odrzuceniu skargi niezależnie od zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej i przy braku przesłanek nieważności postępowania sądowego oraz że nie jest dopuszczalne uchylenie przez Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 189 w związku z art. 193 i art. 197 § 2 p.p.s.a. postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o odmowie przywrócenia terminu i odrzucenie wniosku o przywrócenie terminu jako niedopuszczalnego lub spóźnionego.

Stosownie do art. 3 § 2 p.p.s.a. NSA nie orzeka bezpośrednio o zgodności z prawem aktów administracyjnych podejmowanych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, lecz w ramach swojej kognicji ocenia zgodność wyroku sądu pierwszej instancji z prawem w granicach zakreślonych zarzutami skargi kasacyjnej – stosownie do dyspozycji art. 183 § 1 p.p.s.a.[53]

Zgodnie z art. 183 § 1 zd. 2 p.p.s.a. 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

13. Zwrot kosztów postępowania

Stosownie do treści art. 205 § 1 p.p.s.a. do niezbędnych kosztów postępowania prowadzonego przez stronę osobiście zalicza się poniesione przez stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony oraz równowartość utraconego zarobku. Zasady ustalania wysokości należności związanych z osobistym działaniem strony w postępowaniu regulują przepisy dekretu z dnia 26 października 1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron

[52] Postanowienie z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II GSK 734/09.

[53] Wyrok z dnia 8 października 2009 r., sygn. akt II FSK 748/08.

w postępowaniu sądowym. Zgodnie z art. 13 dekretu, gdy obowiązujące przepisy przewidują przyznanie stronie należności z tytułu jej udziału w postępowaniu sądowym, przyznaje się ją w wysokości przewidzianej dla świadków. Równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie stanowi niezbędne koszty postępowania prowadzonego przez stronę osobiście tylko wtedy, kiedy strona zostanie wezwana do stawiennictwa obowiązkowego, co wynika z porównania z regulacjami zawartymi w odrębnych przepisach (art. 2 i 3 w zw. z art. 13 dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym). Taką sytuację w postępowaniu sądowoadministracyjnym przewiduje art. 91 § 3 p.p.s.a. dotyczący wezwania do osobistego stawiennictwa. Nie zachodzi ona jednak w sytuacji, gdy stawiennictwo na rozprawach nie było obowiązkowe, co wynika z zawiadomienia o terminie rozprawy[54].

Odnosząc się do kosztów postępowania wskazano, że to nie rodzaj decyzji procesowej podjętej przez sąd decyduje o podstawie przyznania pełnomocnikowi wynagrodzenia z tytułu zastępstwa procesowego, lecz przedmiot zaskarżenia określony w danej sprawie. Uwzględnienie przez organ skargi w całości, w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., a następnie umorzenie postępowania sądowego, które stało się bezprzedmiotowe, nie oznacza, że przedmiot skargi uległ zmianie i sąd ustalając wysokość wynagrodzenia pełnomocnika powinien zastosować stawkę, o której mowa w § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c/ rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, tj. 240 zł. W dalszym ciągu chodzi bowiem o sprawę, w której przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna. Okolicznościami obojętnymi z punktu widzenia przyjętej podstawy jest także nakład pracy pełnomocnika i reprezentowanie strony w wielu sprawach o zbliżonym stanie faktycznym i prawnym przez tego samego pełnomocnika. Natomiast wobec regulacji zawartej w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości umorzenie postępowania w trybie autokontroli może mieć wpływ na wysokość wynagrodzenia określonego na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 lit. a/ rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Z reguły uzasadnione będzie zasądzenie kosztów zastępstwa radcy prawnego według stawek minimalnych, o których mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości[55].

Zgodnie z art. 206 p.p.s.a., w razie częściowego uwzględnienia skargi sąd może w uzasadnionych przypadkach zasądzić od organu na rzecz skarżącego tylko część kosztów, w szczególności jeżeli skarga została uwzględniona w części niewspółmiernej w stosunku do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu. Częściowe uwzględnienie skargi, o którym mowa w art. 206 p.p.s.a., obejmuje zarówno sytuacje określone wprost w sentencji wyroku, jak i takie, gdy o częściowym uwzględnieniu skargi przesądza uzasadnienie orzeczenia. Jeżeli jednak częściowe uwzględnienie skargi nie wynika z sentencji wyroku, treść uzasadnienia obejmująca powody zastosowania art. 206 p.p.s.a. powinna wskazywać na te elementy, które świadczą o spełnieniu warunku, o którym mowa w tym przepisie, i przyczyn, dla których częściowe uwzględnienie skargi nie mogło znaleźć odzwierciedlenia w sentencji orzeczenia[56].

Wniosek pełnomocnika o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej powinien zawierać oświadczenie, że opłaty nie zostały zapłacone w całości lub w części, co wynika

[54] Sygn. akt II GZ 222/09.
[55] Sygn. akt I GZ 71/09, także o sygn. akt I GZ 3/09.
[56] Sygn. akt I GZ 119/09.

z § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu[57]. Braki w tym zakresie nie mogą zostać uzupełnione w trybie art. 49 p.p.s.a., gdyż ten tryb dotyczy jedynie ogólnych wymogów dotyczących pisma procesowego, zdefiniowanych w art. 46 p.p.s.a. Powyższe oznacza, że wniosek obarczony opisaną wadą nie może zostać uwzględniony, gdyż jako niekompletny nie wywiera zamierzonych skutków prawnych[58].

14. Koszty sądowe

Ustalenie, jaki wpis obowiązuje w danej sprawie (stosunkowy czy stały), wymaga uwzględnienia rodzaju sprawy administracyjnej i charakteru aktu kończącego postępowanie administracyjne. Na etapie wnoszenia skargi i nadania jej biegu chodzi o ustalenie, czy zaskarżona decyzja zawiera rozstrzygnięcie co do istnienia (wysokości) określonej należności pieniężnej i czy to rozstrzygnięcie jest zaskarżone. Konieczna jest zatem analiza uregulowań prawnych dotyczących konkretnego typu sprawy administracyjnej. Z nich bowiem wynikać będzie w szczególności, czy przedmiotem zaskarżenia przed sądem administracyjnym są należności pieniężne w rozumieniu art. 231 p.p.s.a.[59]

Połączenie spraw do ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia nie uzasadniałoby zmniejszenia obciążenia finansowego strony poprzez pobranie jednego zamiast trzech wpisów od tożsamych, w ocenie strony, spraw, ponieważ od każdej z nich powinna być pobrana oddzielna, stosowna opłata[60].

Zgodnie z art. 57 § 3 p.p.s.a., w przypadku zaskarżenia w jednym piśmie więcej niż jednego aktu czynności albo bezczynności przewodniczący zarządza rozdzielenie skarg i wzywa do uiszczenia wpisów sądowych oddzielnie w każdej z tych spraw[61].

Skargi o wymierzenie organowi grzywy za niewykonanie wyroku w sprawie ustalenia wyniku egzaminu adwokackiego jest skargą w odrębnej samodzielnej sprawie ze względu na jej podstawy prawne. Stąd też okoliczność, że skarżący w jednym piśmie procesowym zawarł zarówno skargę na decyzję organu, jak i skargę o wymierzenie organowi grzywny nie uzasadnia przyjęcia, iż w tej drugiej sprawie skarżący nie miał obowiązku uiszczenia wpisu[62].

Zażalenie od postanowienia o odrzuceniu zażalenia z powodu jego nieopłacenia jest wolne od wpisu sądowego na mocy art. 220 § 4 p.p.s.a. W takiej sytuacji nie ma zastosowania art. 227 p.p.s.a.[63]

Na podstawie art. 221 p.p.s.a. adwokat lub radca prawny upoważniony do reprezentacji czy będący stroną postępowania, składający we własnej sprawie skargę podlegającą wpisowi stałemu ma obowiązek jego uiszczenia bez wezwania[64].

[57] Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.
[58] Sygn. akt II GZ 273/09.
[59] Sygn. akt II GSK 1114/08.
[60] Sygn. akt II GZ 99/09.
[61] Sygn. akt II GZ 233/09 i II GZ 237/09.
[62] Sygn. akt II GZ 74/09.
[63] Sygn. akt II GZ 248/09.
[64] Postanowienie z dnia 17 lipca 2009 r., II FSK 753/08.

Uiszczenie wpisu stałego od skargi na rachunek niewłaściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego przez adwokata lub radcę prawnego nie spełnia wymagań art. 219 § 2 p.p.s.a. i stanowi podstawę do odrzucenia skargi w oparciu o art. 221 p.p.s.a.[65]

W uchwale z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt II FPS 2/09 postanowiono, że od skargi na decyzję organu podatkowego odmawiającą umorzenia zaległości podatkowej pobiera się wpis stały, o którym mowa w zdaniu drugim art. 231 p.p.s.a. NSA zwrócił m.in. uwagę, że instytucja umorzenia zaległości podatkowej stanowi pomoc dla tych, którzy – najczęściej z przyczyn od siebie niezależnych – nie są w stanie uiścić należnego podatku. Zatem cena uzyskania sądowej kontroli decyzji odmawiającej umorzenia zaległości podatkowej nie powinna być wysoka.

15. Prawo pomocy

15.1. 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.[66]

15.2. Przyznanie prawa pomocy

Przyznanie prawa pomocy stanowi odstępstwo od generalnej zasady ponoszenia przez skarżących kosztów związanych z prowadzeniem przez nich postępowania sądowoadministracyjnego (por. art. 199 p.p.s.a.), które są dochodem Skarbu Państwa (por. art. 212 § 2 p.p.s.a.). Jest to więc swoista forma dotowania strony przez państwo poprzez zapewnienie jej bezpłatnego udziału w procesie (celem zabezpieczenia jej konstytucyjnego prawa do sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji). Informacja pochodząca od strony powinna być na tyle szczegółowa, aby możliwa była ocena jej rzeczywistej sytuacji materialnej[67].

Ciężar dowodu w zakresie przesłanek warunkujących zwolnienie od kosztów sądowych obciąża stronę, która powinna należycie uzasadnić i wykazać okoliczności stanowiące podstawę żądania (art. 246 p.p.s.a.). Koszty procesu przerzucane są na innych i z tego względu instytucja prawa pomocy winna być traktowana jako wyjątek od ogólnej zasady ustanowionej w art. 199 p.p.s.a., zgodnie z którą strony ponoszą koszty postępowania związane ze

[65] Postanowienie z dnia 17 lipca 2009 r., sygn. akt II FSK 1492/08.

[66] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

[67] Postanowienie z dnia 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt II FZ 323/09; podobne stanowisko zajął Sąd w postanowieniu z dnia 21 grudnia 2009 r., sygn. akt II FZ 552/09, oraz w postanowieniu z dnia 9 października 2009 r., II FZ 363/09.

swym udziałem w sprawie, i być przyznawana osobom, które rzeczywiście jej potrzebują. Obowiązkiem sądu jest natomiast dokonanie wnikliwej i swobodnej, lecz nie dowolnej analizy oświadczeń, informacji oraz dokumentów przedłożonych przez osobę ubiegającą się o przyznanie prawa pomocy[68].

Ocena wniosku o przyznanie prawa pomocy powinna uwzględniać sytuację materialną wnioskodawcy na dzień jego rozpoznania i powinna mieć charakter obiektywny oraz nie pozbawiać strony prawa do sądu. Sąd rozpoznając wniosek powinien być także świadomy konsekwencji, jakie wypływają z wcześniejszych postępowań. Skoro bowiem wcześniej sąd zwolnił z ponoszenia kosztów wpisu w dwóch innych sprawach, a potem nie zaistniały nadzwyczajne okoliczności, a przynajmniej uzasadnienie zaskarżonego postanowienia na to nie wskazuje, to należy przypuszczać, że nadal zarówno skarżąca, jak i jej mąż nie posiadają zdolności ponoszenia kosztów postępowania[69].

Za utrwalony należy uznać pogląd, że w związku z wątpliwościami dotyczącymi sytuacji materialnej wnioskodawcy sąd rozpoznający wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien wezwać stronę do złożenia dodatkowego oświadczenia lub przedłożenia dokumentów źródłowych dotyczących jej stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego. W przeważającej liczbie spraw wnioskujący mimo wezwania zgodnie z art. 255 p.p.s.a. nie nadesłali dokumentów źródłowych wskazujących, że nie są w stanie ponieść kosztów postępowania, co skutkowało odmową przyznania prawa pomocy[70]. Przyjmowano w tych sprawach konsekwentnie, że skoro wnioskodawca nie udokumentował okoliczności świadczących o jego trudnej sytuacji materialnej, to nie uprawdopodobnił, że jego sytuacja materialna uzasadnia uwzględnienie wniosku o przyznanie prawa pomocy. To samo dotyczyło nieprzedstawienia przez wnioskodawcę dokumentów dotyczących wysokości dochodów członków rodziny wnioskodawcy[71] czy małżonka[72]. W kwestii rozdzielności majątkowej małżeńskiej podzielono ugruntowany w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym ustanowienie rozdzielności nie uchyla obowiązku małżonka wnioskodawcy ponoszenia obciążeń finansowych wynikających ze wspólnego zamieszkiwania[73].

Gdy wnioskodawcy powtarzali argumentację zawartą w swych poprzednich wnioskach o przyznanie prawa pomocy składanych w tym samym postępowaniu sądowoadministracyjnym, nie wskazując na nowe okoliczności, które uzasadniałyby uchylenie lub zmianę w oparciu o art. 165 p.p.s.a. wydanego w sprawie postanowienia w przedmiocie odmowy przyznania prawa pomocy, oddalano zażalenia[74].

---

[68] Postanowienie z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II FZ 634/08, także sprawy o sygn. akt I FZ 104/09, I FZ 156/09, I FZ 358/08, I FZ 6/09.

[69] Postanowienie z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. akt II FZ 475/09.

[70] Postanowienia: z 28 stycznia 2009 r., sygn. akt II GZ 332/08, z 11 marca 2009 r., sygn. akt II GZ 5/09, z 19 maja 2009 r., sygn. akt II GZ 104/09, z 14 lipca 2009 r., sygn. akt II GZ 157/09, z 2 września 2009 r., sygn. akt II GZ 175/09, z 17 listopada 2009 r., sygn. akt II GZ 252/09 i inne.

[71] Postanowienie z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt I GZ 203/08.

[72] Postanowienie NSA z 27 maja 2009 r., sygn. akt II GZ 108/09.

[73] Postanowienie z 24 listopada 2009 r., sygn. akt II GZ 254/09.

[74] Postanowienia NSA z 17 listopada 2009 r., sygn. akt II GZ 253/09, z 30 września 2009 r., sygn. akt II GZ 214/09, z 17 marca 2009 r., sygn. akt II GZ 51/09, z 9 lutego 2009 r., sygn. akt II GZ 27/09.

W odniesieniu do dochodu z gospodarstwa rolnego wnioskodawcy nie powinny zostać doliczone dopłaty do gruntów rolnych. Dopłaty do gruntów rolnych z istoty swojej winny być przeznaczone na rozwój gospodarstwa i poprawę jego rentowności. Brak więc podstaw do stwierdzenia, iż dopłaty te stanowią dochód w ścisłym tego słowa znaczeniu[75].

Nie można różnicować obowiązku strony uiszczenia wpisu sądowego, jak też realizacji ciążących na niej zobowiązań i nadawać im względem siebie pierwszeństwa. Przy ocenie możliwości płatniczych strony należy bowiem mieć na uwadze nie tylko możliwość poczynienia przez wnioskodawcę oszczędności, lecz również ciążący na niej obowiązek spłaty pożyczki[76].

Artykuł 247 p.p.s.a. odnosi się również do podmiotów innych niż wnoszący skargę, a zatem oczywista bezzasadność skargi uzasadnia odmowę przyznania prawa pomocy uczestnikowi postępowania. Do przyczyn uzasadniających odmowę przyznania prawa pomocy zaliczono również brak wykazania przez wnioskodawcę, skąd uzyskuje środki na spłatę comiesięcznych rat kredytu oraz na codzienne utrzymanie, gdy podstawą udzielenia wnioskującemu o przyznanie prawa pomocy kredytu inwestycyjnego była ocena jego zdolności zarobkowych[77].

Niezasadne jest przyznanie prawa pomocy, gdy strona preferuje należności prywatnoprawne ponad zobowiązania publicznoprawne. Okoliczność spłacania kredytów, zwłaszcza gdy zostały one zaciągnięte w celach takich jak zakup mieszkania czy działki budowlanej, nie może być uznana za mającą priorytet względem należnych Skarbowi Państwa kosztów sądowych[78].

Istotne znaczenie dla zapewnienia jednolitej praktyki orzeczniczej w sprawach z zakresu problematyki związanej z zaskarżaniem rozstrzygnięć w przedmiocie prawa pomocy ma uchwała z 30 listopada 2009 r., sygn. akt I GPS 1/09, zgodnie z którą na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, wydane na podstawie art. 259 § 2 p.p.s.a. o odrzuceniu sprzeciwu wniesionego od postanowienia referendarza sądowego w przedmiocie odmowy przyznania prawa pomocy, przysługuje zażalenie. Podkreślono, że sprzeciw od zarządzeń i postanowień, o których mowa w art. 258 § 2 pkt 6–8 p.p.s.a. wydanych przez referendarza, jest niedewolutywnym środkiem zaskarżenia, a niekiedy określa się, że jego charakter jest anulacyjny, skutek sprzeciwu jest bowiem taki, że sprawa podlega rozpoznaniu od początku w trybie art. 16 § 2 p.p.s.a. przez ten sam wojewódzki sąd administracyjny, w którym orzekał referendarz, sam zaś sprzeciw nie jest rozpoznawany. Nie jest to jednak jedyny wariant procesowej konstrukcji pierwotnego rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy na gruncie p.p.s.a. Zgodnie z art. 254 § 1 p.p.s.a. rozpoznawanie wniosków o przyznanie prawa pomocy należy do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym sprawa ma się toczyć lub już się toczy. Możliwość wydawania w tych sprawach postanowień przez referendarza nie wyklucza więc orzekania przez sąd w trybie art. 16 § 2 p.p.s.a. z pominięciem referendarza i od takiego postanowienia służy już nie sprzeciw, ale zażalenie do NSA. Ar-

[75] Postanowienia z 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GZ 150/09 i II GZ 151/09.

[76] Postanowienie z 24 września 2009 r., sygn. akt II GZ 198/09.

[77] Postanowienie z 24 listopada 2009 r., sygn. akt II GZ 227/09, także w postanowieniu z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt II GZ 121/09.

[78] Postanowienie z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt II FZ 524/09.

tykuł 227 § 1 p.p.s.a., który stanowi, że zażalenie przysługuje na zarządzenie przewodniczącego, oraz postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy, jest na tyle pojemny, że obejmuje swą hipotezą postanowienia i zarządzenia podejmowane w ramach materii dotyczącej kosztów sądowych, a więc także dotyczy dopuszczalności zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie odrzucenia sprzeciwu od postanowienia referendarza. Pogląd upatrujący w omawianym przepisie podstawę prawną dopuszczalności zażalenia na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu doznaje wsparcia w unormowaniu zawartym w art. 259 § 3 p.p.s.a. stanowiącym, iż w przypadku niewniesienia sprzeciwu bądź prawomocnego jego odrzucenia postanowienia referendarza uzyskują moc prawomocnych orzeczeń sądu. Przepis ten w sposób pośredni potwierdza, że od postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu przysługuje środek zaskarżenia, bo gdyby było inaczej, to sam fakt odrzucenia sprzeciwu bez oczekiwania na prawomocność postanowienia powodowałby skutki przepisem tym objęte i podkreślanie, że chodzi o postanowienie prawomocne, nie miałoby sensu. Nie stanowi przeszkody do takiego rozumienia art. 259 § 3 p.p.s.a. i treść art. 260 p.p.s.a., w którym nie użyto sformułowania „prawomocnie". Należy bowiem zauważyć, że art. 259 § 3 p.p.s.a. normuje skutki prawne związane z brakiem sprzeciwu bądź jego nieskutecznym wniesieniem, natomiast art. 260 p.p.s.a. przeciwnie – konsekwencje prawne sprzeciwu wniesionego skutecznie – toteż nie było konieczne powtarzanie, że chodzi o sprzeciw nieodrzucony „prawomocnie".

Również wykładnia wewnątrzsystemowa pozwala na przyjęcie, że omawiany art. 227 § 1 p.p.s.a. odnosi się także do zażaleń na postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu. Artykuł 227 § 1 p.p.s.a. znajduje się w rozdziale 2, dotyczącym kosztów sądowych, a postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu niewątpliwie dotyczy kosztów sądowych i jest uregulowane w rozdziale 3, normującym zwolnienia od tych kosztów. Nie wydaje się także, by istniały przeszkody do zastosowania omawianego przepisu, gdyby odrzucony sprzeciw dotyczył prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika, skoro także problematyka ustanowienia takiego pełnomocnika została objęta rozdziałem poświęconym zwolnieniom od kosztów sądowych. W konkluzji stwierdzono, że przedstawiona argumentacja uwzględnia nakaz prokonstytucyjnej wykładni ustawy zwykłej. Chodzi tu o zgodność zarówno z zasadą równości wobec prawa zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji, z zasadą sprawiedliwości proceduralnej wywodzoną z art. 2 Konstytucji, jak i zasadą prawa do dwuinstancyjnego sądowego postępowania z art. 176 Konstytucji.

16. 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 nie-

zgodności 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. Niewłaściwe reprezentowanie interesów strony przez jej pełnomocnika procesowego nie jest tożsame z brakiem należytej reprezentacji strony w postępowaniu w rozumieniu art. 271 pkt 2 p.p.s.a. Nienależyta reprezentacja jako podstawa wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego nie dotyczy sposobu, w jaki strona jest zastępowana przez pełnomocnika procesowego. Czym innym bowiem jest brak należytego umocowania pełnomocnika, a czym innym niewłaściwe reprezentowanie przez niego interesów strony. Nawet jeżeli pełnomocnik nie podejmował czynności procesowych zgodnie z zakomunikowaną mu wolą strony, to taka okoliczność nie stanowi podstawy wznowienia postępowania z uwagi na nienależyte reprezentowanie strony[79].

17. Podsumowanie

Przedstawione w tej części orzecznictwo odnoszące się do przepisów procesowych w postępowaniu administracyjnym wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych, m.in. kognicji sądów administracyjnych, podstaw skargi kasacyjnej, a także zagadnień odnoszących się do kosztów sądowych. Wskazać należy także na uporządkowanie orzecznictwa w zakresie prawa pomocy.

Istotny wpływ na kształtowanie jednolitej procedury sądowoadministracyjnej ma orzecznictwo NSA, w szczególności działalność uchwałodawcza, gdyż w minionym roku 30% podjętych uchwał odnosiło się do zagadnień prawa procesowego. Część przepisów procesowych była przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, m.in. art. 18 § 1 p.p.s.a.[80], który został znowelizowany wskutek wyroku TK i dodano przesłankę wyłączającą sędziego z mocy ustawy, jeśli miał wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznawianym postępowaniu administracyjnym, a także art. 50 § 1 p.p.s.a., co do którego TK podzielił poglądy orzecznictwa sądów administracyjnych[81].

Omawiając zagadnienia procedury sądowoadministracyjnej należy jeszcze wspomnieć o wydarzeniu, które wprawdzie miało miejsce w 2010 r., ale jest uwieńczeniem ponad dwuletnich starań NSA. Chodzi o ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, której projekt Prezydent RP złożył w grudniu 2007 r. do Sejmu.

Powołana ustawa nowelizująca zawiera kilka zmian o charakterze uzupełniającym, m.in. dodano przepisy dotyczące tworzenia, udostępniania oraz przechowywania akt sprawy

[79] Postanowienie z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt I OSK 6/09.

[80] Wyrok TK z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07 stwierdza, że art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. 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 jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[81] Wyrok z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08.

(art. 12a), zmieniono przepisy dotyczące procedury doręczania (art. 65 i art. 72, do którego dodano § 2), uzupełniono przesłanki warunkujące zawieszenie postępowania o przedstawienie pytania prejudycjalnego do ETS (art. 124 § 1 pk 5), doprecyzowano przepisy dotyczące prawa pomocy (art. 244 – chodzi o kwestię pełnomocnictwa dla ustanowionego pełnomocnika profesjonalnego), uzupełniono podstawę do wznowienia postępowania o rozstrzygnięcia organu międzynarodowego (art. 272 § 3) oraz dodano dział VIIa regulujący kwestię skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Można śmiało stwierdzić, że zapisy przyjęte w ustawie nowelizującej, w części wymuszone potrzebą dostosowania jej przepisów do aktualnych standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, są głównie wynikiem pięcioletniego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych.

V. Stosowanie prawa wspólnotowego (europejskiego) i prawa międzynarodowego

1. Uwagi wstępne

Z rocznych informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sprawozdań Izb NSA za rok 2009 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, podatków pośrednich, w szczególności podatku od towarów i usług, prawa rolnego (w tym rent strukturalnych i dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych z budżetu Unii Europejskiej), prawa własności przemysłowej, spraw z zakresu zabezpieczeń społecznych oraz transportu drogowego[1].

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. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw wspólnotowych. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i Sądu Pierwszej Instancji (SPI) było również powoływane przez 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.

2. Zagadnienie stosowania niepublikowanych aktów prawnych (rozporządzeń) Unii Europejskiej po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich oraz błędnych polskich wersji językowych aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym UE

W poprzednim okresie sprawozdawczym, jak i w latach poprzednich[2] w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA 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 dotyczyło głównie aktów wspólnotowego

[1] Wybrane orzeczenia z tych dziedzin zostały szerzej omówione w dalszej części tego opracowania.

[2] Zob. np. wyrok z 20 lipca 2005 r., sygn. akt I SA/Bd 275/05; wyrok z 24 maja 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 45/06l.; wyrok 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; wyroki NSA: z 21 kwietnia 2008 r., sygn. akt I GSK 964/07; z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 31/08, z 22 lipca 2008 r., sygn. akt I GSK 1084/07, z 19 września 2008 r., sygn. akt I GSK 1038/07, z 7 listopada 2008 r., sygn. akt II GSK 452/08; wyrok z 13 listopada 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1630/08; 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; wyroki: z 8 października 2008 r., sygn.

prawa celnego oraz transportowego. W roku 2009 oprócz powyższego zagadnienia pojawiła się w orzecznictwie również kwestia konsekwencji prawnych błędów w polskich wersjach językowych aktów Wspólnoty ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym UE, nierzadko później korygowanych w drodze sprostowania.

I tak kwestia skutków prawnych braku tłumaczenia przepisów wspólnotowych na język polski była przedmiotem rozważań w sprawie I GSK 307/08. NSA podzielił pogląd zawarty w wyroku ETS z 11 grudnia 2007 r., w sprawie C–161/06 *Skoma-Lux przeciwko Celní ředitelství Olomouc*[3], że art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej, między innymi Rzeczypospolitej Polskiej, sprzeciwia się temu, aby można było powoływać się na 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 Europejskiej, wobec jednostek w tym państwie, nawet jeżeli mogły one zapoznać się z tymi przepisami przy użyciu innych środków. W konsekwencji w sprawie nie było podstaw do zastosowania ceł antydumpingowych wobec towaru w postaci magnezji spiekanej, sprowadzonej z Chin i zgłoszonej do procedury dopuszczenia do obrotu w II półroczu 2004 r. i w I półroczu 2005 r. Regulacja przewidująca wspomniany środek postępowań ochronnych (cło antydumpingowe), tj. art. 1 ust. 1 lit. c/ rozporządzenia Rady [WE] nr 360/2000 z 14 lutego 2000 r. nakładający ostateczne cło antydumpingowe na przywóz magnezji całkowicie wypalonej (spiekanej) pochodzącej z Chińskiej Republiki Ludowej[4] w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady [WE] nr 986/2003 z 5 czerwca 2003 r. zmieniającym środki antydumpingowe nałożone rozporządzeniem (WE) nr 360/2000 na przywóz magnezji całkowicie wypalonej (spiekanej) pochodzącej z Chińskiej Republiki Ludowej[5], została bowiem opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE – Polskim wydaniu specjalnym dopiero 1 czerwca 2005 r. (rozporządzenie nr 360/2000) i 6 września 2005 roku (rozporządzenie nr 986/2003).

W wyrokach z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt I GSK 161/08, I GSK 228/08, I GSK 229/08, I GSK 230/08, I GSK 231/08, I GSK 804/08 oraz I GSK 805/08, NSA wskazał, że korekta zgłoszenia celnego w trybie art. 220 ust. 2 lit. b/ Wspólnotowego Kodeksu Celnego jest niedopuszczalna w sytuacji, gdy wskutek błędu organów celnych została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym UE taryfa celna „Taric" zawierająca mylne tłumaczenie jej polskiej wersji językowej. Dokonanie w takiej sytuacji zaksięgowania należności a posteriori byłoby korygowaniem wcześniejszego błędu organów celnych kosztem płatnika działającego w zaufaniu do publikowanych w języku polskim norm prawa wspólnotowego oraz przekonanego o prawidłowości funkcjonowania polskiej wersji „Taric". NSA podkreślił, że pewność prawa

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; zob. też: *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2006, s. 187–188, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2008, s. 250–251 oraz *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2009, s. 280–282.

[3] Zb.Orz. 2007, s. I–10841.

[4] Dz. Urz. UE L 46 z 18 lutego 2000 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 11, t. 33, s. 165.

[5] Dz. Urz. UE L 143 z 11 czerwca 2003 r., s. 5; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 11, t. 46, s. 294.

wymaga, aby dane przepisy wspólnotowe umożliwiały zainteresowanym osobom dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nie nakładają, co jest zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację przepisów w języku urzędowym adresata.

W sprawach o sygn. akt I GSK 161/08, I GSK 228/08, I GSK 229/08, I GSK 230/08, I GSK 231/08 NSA podzielił też pogląd sądu pierwszej instancji, że opublikowanie w Dzienniku Urzędowym aktu normatywnego zawierającego błąd w tłumaczeniu jednej z jego wersji językowych stanowi „błąd organu celnego", o jakim mowa w art. 220 ust. 2 lit. b/ Wspólnotowego Kodeksu Celnego[6]. W konsekwencji uznano za niedopuszczalne retrospektywne zaksięgowanie kwoty długu celnego od towaru w postaci jeżyn mrożonych w sytuacji, gdy w dniu importu polskojęzyczna wersja załącznika do rozporządzenia Rady [WE] nr 300/2006 z 30 stycznia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1255/96 zawieszające czasowo cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na niektóre produkty przemysłowe, rolne i rybołówstwa[7] przewidywała zawieszenie cła dla towaru określonego jako „jeżyny mrożone", co było błędnym tłumaczeniem angielskiego wyrazu „boysenberries".

Z kolei w sprawie o sygn. akt III SA/Gd 80/09 (wyrok z 19 marca 2009 r.) WSA w Gdańsku uznał, że jeśli wskutek wadliwego ustalenia brzmienia polskiej wersji (sprostowanej później) art. 3 rozporządzenia nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98[8] należyte zidentyfikowanie obowiązków obciążających przedsiębiorcę wykonującego niezarobkowy przewóz drogowy w rozumieniu ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[9] co do posiadania tachografu w określonej sytuacji było niemożliwe dla osoby nieposiadającej pogłębionej wiedzy prawniczej, to niedopuszczalne było uznanie, że doszło do naruszenia prawa skutkującego nałożeniem kary pieniężnej w oparciu o art. 92 ust. 1 pkt 8 powołanej ustawy.

3. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

3.1. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2009 r. sądy skorzystały z procedury określonej w art. 234 TWE, występując z pytaniami prejudycjalnymi pięciokrotnie. Skierowane pytania dotyczyły problematyki prawa podatkowego. Z pytaniami prejudycjalnymi do ETS wystąpił Naczelny Sąd Administracyjny (czterokrotnie) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

3.1.1. Pytanie prejudycjalne NSA w Warszawie w sprawie o sygn. akt I FSK 1769/07 (sygn. sprawy przed ETS: C–188/09 *Profaktor Kulesza, Frankowski, Trzaska spółka jawna w Bia-*

[6] Rozporządzenie Rady [EWG] nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19 października 1992 r., str. 1–50; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 2, t. 4, s. 307–356), dalej: jako WKC.

[7] Dz. Urz. UE L 56 z 25 lutego 2006 r., s. 1

[8] Dz. Urz. UE L 102 z 11 kwietnia 2006 r., s. 1.

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

łymstoku)[10]. Wątpliwości Sądu w niniejszej sprawie budziła zgodność z prawem wspólnotowym przepisów polskich[11], przewidujących czasową utratę prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę stanowiącą równowartość 30% kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług w stosunku do podatników dokonujących sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz osób prowadzących działalność gospodarczą w formie indywidualnych gospodarstw rolnych, którzy naruszają obowiązek ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących. NSA powziął wątpliwość, czy tego rodzaju środek krajowy jako sankcja za naruszenie obowiązku ewidencyjnego nie narusza wspólnotowych zasad proporcjonalności oraz neutralności podatku od towarów i usług. Tym samym jej efektem dla podatnika, który uchybił obowiązkowi ewidencyjnemu, jest naruszenie zasady neutralności podatku od towarów i usług i przerzucenie na niego ciężaru tej części podatku naliczonego, której nie może odliczyć. Budzi też wątpliwość, czy taka regulacja nie godzi w zasadę proporcjonalności, która wymaga, aby podjęte środki były właściwe do zagwarantowania zamierzonego przez nie celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Sąd nie był również pewien, czy tego rodzaju środek nie stanowi „środka specjalnego" w rozumieniu VI Dyrektywy VAT. Dodatkowo NSA powziął wątpliwość, czy sankcja polegająca na utracie prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę stanowiącą równowartość 30% kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług w przypadku naruszenia obowiązku dokonywania sprzedaży na rzecz określonych podmiotów nie stanowi w istocie odpowiednika podatku lub opłaty o charakterze zabronionego podatku obrotowego, o którym mowa w art. 33 ust. 1 VI Dyrektywy VAT.

Pytania prejudycjalne:

1) Czy art. 2 ust. 1 i 2 Pierwszej Dyrektywy Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w zakresie podatków obrotowych[12] w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ust. 1 i 2 Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku[13] – wyłącza możliwość wprowadzenia czasowej utraty prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę stanowiącą równowartość 30% kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług w stosunku do podatników dokonujących sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz osób prowadzących działalność gospodarczą w formie indywidualnych gospodarstw rolnych, którzy naruszają obowiązek ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących, stosownie do art. 111 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[14]?

[10] Postanowienie z 21 stycznia 2009 r. o skierowaniu do ETS pytania prejudycjalnego w sprawie II FSK 1769/07.

[11] Art. 111 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.).

[12] 67/227/EEC.

[13] 77/388/EEC.

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

2) Czy „środki specjalne", o których mowa w art. 27 ust. 1 Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku[15] – z uwagi na swój charakter i cel mogą polegać na czasowym ograniczeniu zakresu prawa podatnika do odliczenia, o którym mowa w art. 111 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[16] wobec podatników naruszających obowiązek prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy zastosowaniu kas rejestrujących i w związku z tym czy ich wprowadzenie wymaga dochowania procedury wynikającej z art. 27 ust. 2–4 wymienionej wyżej Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 17 maja 1977 r.?

3) Czy w prawie Państwa Członkowskiego, o którym mowa w art. 33 ust. 1 Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EEC), mieści się uprawnienie do wprowadzenia sankcji wobec podatników naruszających obowiązek ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących w postaci czasowej utraty prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę stanowiącą równowartość 30% kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług, o której mowa w art. 111 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.)?

3.1.2. Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie o sygn. akt I FSK 185/08 (sygn. sprawy przed ETS C–222/09 *Kronospan Mielec*[17]). W niniejszej sprawie sporne zagadnienie dotyczy określenia miejsca świadczenia usług przez inżynierów, polegających m.in. na badaniach i analizach technicznych oraz wykonaniu prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie nauk przyrodniczych i technicznych dla potrzeb podatku od towarów i usług. NSA powziął wątpliwość co do prawidłowej wykładni przepisów VI Dyrektywy VAT w zakresie określenia miejsca świadczenia tego rodzaju usług i zdecydował się wystąpić do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym.

Pytania prejudycjalne:

a) czy unormowania wynikające z art.9 ust.2 lit. e/ tiret (iii) Szóstej Dyrektywy Rady z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku – 77/388/EWG[18] – oraz aktualnie odpowiednio art. 56 ust. 1 lit. c/ Dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[19] należy interpretować w ten sposób, iż wymienione w nich usługi inżynierów świadczone na rzecz podatnika VAT wykonującego zlecenie obejmujące te usługi na rzecz usługobiorcy mającego siedzibę w innym państwie Wspólnoty opodatko-

[15] 77/388/EEC.

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

[17] Postanowienie z dnia 23 kwietnia 2009 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 185/08.

[18] Publ. Dz. Urz. UE L 77.145.1 ze zm., dalej: VI Dyrektywa.

[19] Publ. Dz. Urz. UE L 06.347.1 ze zm., dalej: Dyrektywa 112.

wane są w miejscu, w którym usługobiorca (zlecający usługę) posiada siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej,

b) czy należy przyjąć, iż usługi te jako odnoszące się do działalności naukowej opodatkowane są w miejscu, w którym faktycznie są wykonywane, stosownie do art. 9 ust. 2 lit. c/ tiret (i) VI Dyrektywy (aktualnie odpowiednio art. 52 lit. a/ Dyrektywy 112) – przy przyjęciu założenia, że usługi te maja charakter prac obejmujących badania i pomiary emisji, o których mowa w przepisach o ochronie środowiska, w tym badania związane z emisją dwutlenku węgla (C02) i handlem emisjami CO2, sporządzanie oraz nadzór nad dokumentacją wyżej wymienionych prac oraz analizowanie źródeł potencjalnych zanieczyszczeń dokonywanych w celu zdobycia nowych doświadczeń i wiedzy technologicznej ukierunkowanej na wyprodukowanie nowych materiałów, wyrobów i urządzeń, a także zastosowanie nowych procesów technologicznych w procesie produkcji.

3.1.3. Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie o sygn. akt I FSK 748/08 (sygn. sprawy przed ETS: C–438/09 *Dankowski*[20]). Spór w rozpatrywanej sprawie dotyczy wyłączenia prawa podatnika do obniżenia podatku należnego od towarów i usług o podatek naliczony wynikający z faktur wystawionych przez podmiot niezarejestrowany jako podatnik VAT. Organy podatkowe w niniejszej sprawie nie kwestionowały rzeczywistego wykonania usług podlegających opodatkowaniu ani faktu wystawienia faktur dokumentujących wykonanie takich usług na rzecz podatnika. Uznały jednak, że brak dopełnienia obowiązku rejestracji i brak rozliczenia podatku przez kontrahenta powoduje, że takie faktury należy uznać za wystawione przez podmiot nieistniejący lub nieuprawniony do wystawiania faktur lub faktur korygujących, a więc faktury te nie stanowią podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego.

NSA powziął wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym przepisu krajowego wyłączającego prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego w poprzednich fazach obrotu w stanie faktycznym zaistniałym w rozpatrywanej sprawie. NSA uznał, że dla dopuszczalności zastosowania przepisów polskich konieczne jest dokonanie wykładni przepisów VI Dyrektywy VAT, w szczególności przesądzenia, czy zasada „standstill" wyrażona w art. 17 ust VI Dyrektywy VAT uprawnia Rzeczpospolitą Polską do zachowania tego rodzaju ograniczenia prawa do odliczenia istniejącego w prawie krajowym. Sąd wskazał również, że sporne jest, czy art. 18 ust. 1 lit. a/ VI Dyrektywy VAT może być uznana za normę prawną upoważniającą państwa członkowskie do wprowadzenia do krajowych przepisów regulujących podatek od towarów i usług przepisu stanowiącego, że jednym z warunków skorzystania z odliczenia podatku naliczonego jest dysponowanie przez podatnika fakturą wystawioną przez zarejestrowanego podatnika podatku od towarów i usług.

NSA wskazał również, że przepisy krajowe wyłączające prawo do odliczenia podatku naliczonego z tego tylko powodu, że wystawca faktury nie dopełnił obowiązku rejestracji podatkowej, budzą wątpliwości co do zgodności z wspólnotową zasadą proporcjonalności.

Pytania prejudycjalne:

1) Czy zasady wspólnotowego systemu VAT, w szczególności art. 17 ust. 6 Szóstej Dyrektywy VAT[21], nie sprzeciwiają się ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, zgodnie

[20] Postanowienie z dnia 14 lipca 2009 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 748/08.

[21] Dyrektywa 77/388/EWG.

z którym podatnik nie nabywa prawa do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktury VAT wystawionej przez podmiot niezarejestrowany w ewidencji podatników podatku od towarów i usług?

2) Czy dla odpowiedzi na pytanie pierwsze istotne jest, że: a) nie ma wątpliwości, że transakcje wykazane w fakturze VAT podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT oraz że rzeczywiście zostały dokonane; b) faktura zawierała wszystkie dane wymagane zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym; c) ograniczenie prawa podatnika do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktury wystawionej przez podmiot niezarejestrowany funkcjonowało w porządku krajowym przez dniem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty?

3) Czy odpowiedź na pytanie pierwsze uzależniona jest od spełnienia dodatkowych kryteriów (np. udowodnienia, że podatnik działał w dobrej wierze)?

3.1.4. Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie o sygn. akt I FSK 990/09 (sygn. sprawy przed ETS: C–395/09 *Oasis East*[22]). W niniejszej sprawie po raz kolejny pojawił się problem zgodności z prawem wspólnotowym polskich przepisów ograniczających prawo podatnika do odliczenia podatku od towarów i usług naliczonego w poprzednich fazach obrotu. Tym razem chodziło o przewidziane w polskich przepisach wyłączenie prawa do odliczenia podatku z tytułu importu usług, w związku z którymi zapłata należności jest dokonywana bezpośrednio lub pośrednio na rzecz podmiotu mającego miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd na terytorium lub w kraju z listy tzw. rajów podatkowych. NSA powziął wątpliwość, czy tego rodzaju ograniczenie prawa podatnika do odliczenia mogło zostać utrzymane w polskich przepisach. Podobnie jak w sprawie C–438/09 Dankowski, NSA nie był pewien, czy tego rodzaju ograniczenie mieścić się będzie w ramach uprawnienia wynikającego z art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy VAT, jak również czy przy wykładni klauzuli „standstill" określonej w tym przepisie niezbędne jest uwzględnienie postanowień nieobowiązującej już Drugiej Dyrektywy VAT. Sąd podkreślił również, że nie jest jasne, czy tego rodzaju ograniczenie stosowane do transakcji, z tytułu których zapłata należności jest dokonywana bezpośrednio lub pośrednio na rzecz podmiotu pochodzącego z tzw. rajów podatkowych, może być uznane za dozwolony środek mający na celu unikanie opodatkowania lub oszustwo podatkowe. Sąd wskazał, że nawet przy przyjęciu ochronnej funkcji art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług ma istotne wątpliwości, czy można taki środek uznać za spełniający kryteria proporcjonalności.

Pytanie prejudycjalne:

Czy prawo wspólnotowe (w szczególności art. 17 ust. 6 Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej – ujednolicona podstawa wymiaru podatku[23], obecnie art. 176 Dyrektywy z 28 listopada 2006 r. 2006/112/WE Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej) daje państwu członkowskiemu prawo do stosowania krajowych przepisów wyłączających uprawnienie podatnika do obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego w przypadku nabycia importu usług, w związku z którymi zapłata należności jest dokonywana

[22] Postanowienie z dnia 6 sierpnia 2009 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 990/09.

bezpośrednio lub pośrednio na rzecz podmiotu mającego miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd na obszarze jednego z terytoriów lub krajów określonych w ustawodawstwie krajowym jako tzw. raje podatkowe, biorąc pod uwagę, że takie wyłączenie było stosowane w państwie członkowskim w okresie poprzedzającym członkostwo we Wspólnocie?

3.1.5. Pytanie prejudycjalne WSA w Poznaniu[24]. Rozpatrując skargę podatnika Sąd powziął wątpliwości co do prawidłowej wykładni przepisów dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do wykonywanej przez podatnika działalności, tj. usług czasowego udostępniania stoisk wystawowych i targowych klientom prezentującym swoją ofertę na targach i wystawach. Sąd wskazał, że określenie miejsca świadczenia takich usług uzależnione jest od prawidłowego zakwalifikowania ich do jednego z rodzajów usług wymienionych w dyrektywie wspólnotowej. WSA w Poznaniu doszedł do wniosku, że dotychczasowe orzecznictwo ETS, jak i literalna wykładnia odpowiednich przepisów wspólnotowych w dziedzinie podatku VAT nie pozwalają na jednoznaczne rozstrzygnięcie pojawiających się w sprawie wątpliwości i zdecydował się na wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości.

Pytania prejudycjalne:

a) Czy unormowania wynikające z art. 52 lit. a/ Dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[25] należy interpretować w ten sposób, że usługi czasowego udostępniania stoisk wystawowych i targowych klientom prezentującym swoją ofertę na targach i wystawach należy zaliczyć do wymienionych w tych przepisach usług pomocniczych do usług targów i wystaw, tj. podobnych do działalności kulturalnej, artystycznej, sportowej, naukowej, edukacyjnej, rozrywkowej, które opodatkowane są w miejscu ich faktycznego świadczenia?

b) Czy należy przyjąć, iż są to usługi reklamy opodatkowane w miejscu, w którym usługobiorca ma stałą siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej, na rzecz którego świadczone są usługi lub, w przypadku ich braku, stałe miejsce zamieszkania albo zwykłe miejsce pobytu stosownie do art. 56 ust. 1 lit. b/ Dyrektywy 112, przy przyjęciu założenia, że usługi te dotyczą czasowego udostępniania stoisk klientom prezentującym swoją ofertę na targach i wystawach, które zazwyczaj poprzedza sporządzenie projektu i wizualizacji stoiska oraz ewentualny transport elementów stoiska i jego montaż w miejscu organizacji targów lub wystawy, a klienci usługodawcy wystawiający swoje towary lub usługi uiszczają odrębnie organizatorowi danej imprezy opłaty za samą możliwość udziału w targach czy w wystawie, które obejmują koszty mediów, infrastruktury targowej, obsługi medialnej itp.? Za wystrój i budowę własnego stoiska odpowiada każdy wystawca samodzielnie i w tym zakresie korzysta on z przedmiotowych, wymagających wykładni, usług. Za wstęp na targi i wystawy ich organizatorzy pobierają od zwiedzających osobne opłaty, które przypadają organizatorowi imprezy, a nie usługodawcy.

[23] 77/388/EWG.

[24] Postanowienie z dnia 26 października 2009 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Po 720/09.

[25] Publ. Dz. Urz. UE L 06.347.1 ze zm., dalej: Dyrektywa 112.

3.2. Orzeczenia prejudycjalne ETS w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

W 2009 r. zapadły cztery orzeczenia, w których ETS udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów administracyjnych skierowanych w latach poprzednich[26].

3.2.1. Wyrok ETS z 15 stycznia 2009 r. w sprawie C–502/07 *K–1*. W niniejszej sprawie ETS udzielając odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA[27] zajął się problemem dopuszczalności nakładania na podatnika obowiązku zapłaty dodatkowego zobowiązania podatkowego oraz oceny charakteru tego środka w świetle postanowień wspólnotowych dyrektyw w dziedzinie podatku od towarów i usług.

ETS uznał, że prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie, by państwo członkowskie przewidziało w swym ustawodawstwie sankcję administracyjną, która może być nakładana na podatników podatku od wartości dodanej, taką jak „dodatkowe zobowiązanie podatkowe" przewidziane w art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Dodatkowo Trybunał wskazał, że przepisy takie jak zawarte w art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, nie stanowią „specjalnych środków stanowiących odstępstwo", mających na celu zapobieganie niektórym rodzajom oszustw podatkowych lub unikaniu opodatkowania w rozumieniu art. 27 ust. 1 VI Dyrektywy VAT. Dodatkowe zobowiązanie podatkowe nie jest również objęte zakazem, o którym mowa w art. 33 ust. 1 VI Dyrektywy VAT.

3.2.2. Wyrok ETS z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C–544/07 *Rüffler*. W odpowiedzi na pytania skierowane przez WSA we Wrocławiu[28] ETS wskazał, że art. 18 Traktatu (ustanawiający zasadę swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich) stoi na przeszkodzie stosowaniu ustawodawstwa państwa członkowskiego, które uzależnia przyznanie prawa do obniżenia kwoty podatku dochodowego o zapłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne od warunku, by składki te były odprowadzone w tym państwie członkowskim na podstawie prawa krajowego, i które prowadzi do odmowy przyznania tego rodzaju ulgi podatkowej, gdy składki nadające się do odliczenia od kwoty podatku dochodowego należnego w tym państwie członkowskim zostały odprowadzone w ramach systemu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego innego państwa członkowskiego.

Tym samym w świetle orzeczenia ETS art. 27b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przewidujący możliwość obniżenia podatku dochodowego tylko o składki na ubezpieczenie zdrowotne zapłacone zgodnie z polską ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie może być stosowany jako naruszający art. 18 Traktatu.

3.2.3. Wyrok ETS z 19 listopada 2009 r. w sprawie C–314/08 *Filipiak*. W wyroku wydanym w odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez WSA w Poznaniu[29] wątpli-

[26] Pytania prejudycjalne zostały szczegółowo omówione w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2008 r*. (s. 285–286); pełne teksty orzeczeń ETS są dostępne na stronie internetowej Trybunału pod adresem: http:// www.curia.europa.eu.

[27] Postanowienie z 31 lipca 2007 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 1062/06.

[28] Postanowienie z 3 października 2007 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Wr 971/07.

[29] Postanowienie z 30 maja 2008 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Po 1756/07.

wości sądu dotyczyły tego, czy w świetle prawa wspólnotowego, a w szczególności wspólnotowej zasady swobody przedsiębiorczości (art. 43 TWE) dopuszczalne jest przewidziane w prawie krajowym ograniczenie prawa podatnika do obniżenia podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych o kwotę składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne 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. Dodatkowo WSA w Poznaniu skierował pytanie dotyczące zgodności z prawem wspólnotowym polskich przepisów umożliwiających odroczenie wejścia w życie wyroku polskiego TK.

ETS uznał, że wynikająca z Traktatu swoboda świadczenia usług oraz prowadzenia działalności gospodarczej (art. 43 i 49 TWE) sprzeciwia się stosowaniu kwestionowanych przepisów prawa polskiego. Dodatkowo Trybunał wskazał, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza w czasie utratę mocy obowiązującej przepisów krajowych uznanych za niekonstytucyjne.

3.2.4. Wyrok ETS z 12 listopada 2009 r. w sprawie C–441/08 *Elektrownia Pątnów*. W niniejszej sprawie ETS udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA[30], dotyczące wspólnotowego zakresu stosowania zakazu podwójnego opodatkowania podatkiem kapitałowym. Problem dotyczył tego, czy wynikający z art. 5 ust. 3 tiret drugie dyrektywy 69/335/EWG zakaz uwzględnienia przy obliczaniu sumy, od której naliczany jest podatek w wypadku podwyższenia kapitału, kwoty zaciągniętych przez spółkę kapitałową pożyczek, które są zamieniane na udziały w spółce i które już zostały objęte podatkiem kapitałowym, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy zamiana pożyczek udzielonych spółce kapitałowej na udziały miała miejsce po przystąpieniu państwa członkowskiego do Unii Europejskiej, natomiast pożyczki te zostały udzielone wcześniej i były już wówczas przedmiotem opodatkowania zgodnie z obowiązującym wtedy prawem krajowym. Trybunał odpowiadając na pytania prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekł, że artykuł 5 ust. 3 tiret drugie dyrektywy Rady 69/335/EWG z 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, w brzmieniu zmienionym Aktem dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, wymaga, aby przy obliczaniu podstawy opodatkowania podatkiem kapitałowym podwyższenia kapitału spółki w drodze konwersji pożyczek zaciągniętych przez tę spółkę przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej na udziały, w sytuacji gdy konwersja miała miejsce po przystąpieniu, uwzględnić wcześniejsze opodatkowanie tych pożyczek na podstawie obowiązującego wówczas ustawodawstwa krajowego.

[30] Postanowienie z 8 lipca 2008 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie II FSK 591/07.

3.3. Wykonanie orzeczeń ETS

Należy odnotować, że sądy administracyjne po uzyskaniu odpowiedzi ETS na pytania prejudycjalne skierowane w poprzednich latach, rozstrzygając sprawy analogiczne do tych, w których sądy wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi, stosowały się do wytycznych Trybunału.

Sądy administracyjne oceniając możliwości odliczenia przez podatnika podatku naliczonego przy zakupie paliwa do wykorzystywanych przez niego pojazdów stosowały się do wskazówek wyrażonych w wyroku ETS w sprawie C–414/07 *Magoora*[31]. Również pozostałe orzeczenia wydane przez ETS w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich były powoływane przez sądy administracyjne, m.in. orzeczenia w sprawach *Brzeziński*[32], *Ceramika-Paradyż*[33], *Sosnowska*[34] oraz *K–1*[35]. Sądy odwoływały się również do wyroku ETS wydanego w sprawie C–309/06 *Komisja przeciwko Polsce*[36] oraz postanowienia ETS w sprawie C–134/07 *Kawala*[37].

W wyniku wydania przez ETS w 2009 r. orzeczeń prejudycjalnych sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania i wydały orzeczenia w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi[38].

Warto również wskazać, że odczytanie wyroków ETS nie zawsze było jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych. Obrazuje to reakcja sądów administracyjnych na orzeczenie ETS w sprawie C–414/07 *Magoora*. W orzecznictwie można wskazać na dwa stanowiska odnośnie do stosowania wykładni Trybunału. Zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym przez WSA w Krakowie[39], w konsekwencji przekroczenia przez państwo polskie granic dopuszczalnych ograniczeń wyznaczonych przez art. 17 ust. 6 akapit drugi VI Dyrektywy VAT poprzez przyjęcie po dniu akcesji przepisów ograniczających prawo podatnika do odliczenia, wszelkie określone w prawie krajowym ograniczenia w odliczaniu podatku naliczonego w zakupach dotyczących wydatków na nabycie paliwa do samochodów wykorzystywanych w działalności opodatkowanej podatkiem od towarów i usług nie mogą być stosowane. Powoduje to konieczność pominięcia przepisów polskich sprzecznych z prawem wspólnoto-

[31] Zob. np. wyrok z 19 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 969/08; wyrok z 11 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 31/09; wyrok z 12 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Ol 59/09; wyrok z 3 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 298/09; wyrok z 6 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 23/09; wyrok z 10 września 2009 r., sygn. akt I SA/Ke 251/09.

[32] Wyrok z 17 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 592/08; wyrok z 26 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Ol 621/09.

[33] Wyrok z 24 listopada 2009 r., sygn. akt I FSK 1040/08.

[34] Zob. wyroki: z 27 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1038/08 i z 20 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 913/08.

[35] Zob. np. wyrok z 28 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 230/09; wyrok z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt I FSK 501/09.

[36] Wyrok z 7 października 2009 r. w sprawie o sygn. akt I SA/OI 468/09.

[37] Wyrok z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 611/09.

[38] W sprawie C–502/07 *K–1* – wyrok z 20 maja 2009 r., sygn. akt I FSK 292/09; w sprawie C–544/07 *Rüffler* – wyrok z 25 sierpnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 946/09; w sprawie C–441/08 *Elektrownia Pątnów* – wyrok NSA z 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II FSK 2018/09.

[39] Zob. np. wyrok z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 147/09; wyrok z 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 176/09.

wym i przyznanie prawa do odliczenia na podstawie bezpośrednio skutecznych przepisów VI Dyrektywy VAT. Inne wojewódzkie sądy administracyjne przyjmują zaś, że wyrok ETS wyłącza jedynie możliwość dalszego ograniczania prawa podatnika do odliczenia na mocy przepisów krajowych przyjętych po przystąpieniu Rzeczpospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Zgodnie z tym stanowiskiem wszelkie ograniczenia prawa do odliczenia przewidziane w ustawodawstwie polskim w okresie do 30 kwietnia 2004 r. mogą być dalej stosowane na mocy tzw. klauzuli „standstill" określonej w art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy VAT[40].

3.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi odmawiano również z powodu uznania przez sąd spornego zagadnienia prawnego za jasne i niewymagające korzystania z procedury przewidzianej w art. 234 TWE lub dostatecznie wyjaśnione już w orzecznictwie ETS[41]. Sądy często argumentowały również, że przepisy wspólnotowe powoływane przez stronę nie mają zastosowania w rozpatrywanej sprawie[42].

3.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

Podobnie jak w latach poprzednich, w razie skierowania przez jeden z polskich sądów administracyjnych pytania prejudycjalnego pozostałe sądy zawieszały postępowanie w sprawach, w których pojawia się zagadnienie będące przedmiotem zawisłego postępowania prejudycjalnego, ze względu na konieczność zapewnienia jednolitego stosowania prawa wspólnotowego[43].

4. Stosowanie rozporządzeń wspólnotowych

Zgodnie z art. 249 akapit 2 TWE w wersji obowiązującej do 1 grudnia 2009 r., tj. do wejścia w życie Traktatu z Lizbony[44], rozporządzenia wspólnotowe są aktami wiążącymi w całości i są bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim, mają też taką samą

[40] Zob. np. wyrok z 19 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 969/08; wyrok z 12 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Ol 59/09; wyrok z 6 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 23/09; wyrok z 10 września 2009 r., sygn. akt I SA/Ke 251/09.

[41] Wyrok z 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 82/08, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z 10 grudnia 2009 r., syng, akt I FSK 1413/08; wyrok z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II FSK 636/08.

[42] Wyrok z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt I FSK 701/08; wyrok A z 3 czerwca 2009 r., sygn. akt I FSK 475/08; wyrok z 25 września 2009 r., sygn. akt I FSK 702/08; wyrok z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt I FSK 701/08.

[43] Zob. np. postanowienie A z 26 listopada 2009 r., sygn. akt I FSK 1275/08; postanowienie z 26 listopada 2009 r., sygn. akt I FSK 1516/08.

[44] Wersja skonsolidowana w j. polskim wg stanu przed 1 grudnia 2009 r. – Dz. Urz. UE C 321 E z 29 grudnia 2006 r., s. 37, dalej: TWE ze zm.; tekst TWE – obecnie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w brzmieniu obowiązującym po 1 grudnia 2009 r. zob. Dz. Urz. UE C 115 z dnia 9 maja 2008 r., s. 47; sprostowania wynikające z Protokołu o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. – Dz. Urz. UE C 290 z dnia 30 listopada 2009 r., s. 1.

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 jednak 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[45]. 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 jednak jedynie charakter uzupełniający (wykonawczy) wobec regulacji wspólnotowej i w swej treści muszą pozostawać w zgodzie z zakresem upoważnienia udzielonego przez prawodawcę wspólnotowego.

4.1. Odmowa zastosowania rozporządzeń wspólnotowych

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2009 r. zdarzały się przypadki odmowy zastosowania w sprawie przepisów rozporządzeń wspólnotowych, pomimo że przedmiotem kontroli były decyzje administracyjne wydane w dziedzinach podlegających wprost regulacji wspólnotowej, tj. ceł i wspólnej polityki rolnej.

W sprawach o sygn. akt I SA/Lu 438/09 (wyrok z 4 listopada 2009 r.), I SA/Lu 443/09 (wyrok z 13 listopada 2009 r.) i I SA/Lu 466/09 (wyrok z 28 października 2009 r.)[46] WSA w Lublinie wyraził pogląd, że w sytuacji, gdy producent rolny we wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich na 2008 r. zadeklarował daną działkę wyłącznie do uzupełniającej płatności obszarowej (UPO), organ winien umożliwić mu poprawienie wniosku, ponieważ nie mają w takim przypadku zastosowania ograniczenia wynikające z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji [WE] nr 796/2004 z 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[47].

Do analogicznych konkluzji, chociaż z nieco innym uzasadnieniem, doszedł WSA w Lublinie w sprawach o sygn. I SA/Lu 297/09 (wyrok z 2 października 2009 r.)[48] i I SA/Lu 355/09 i I SA/Lu 367/09[49] (obydwa wyroki z 16 października 2009 r.).

Z kolei w sprawach o sygn. II SA/Ke 112/09 (wyrok z 8 kwietnia 2009 r.) i II SA/Ke 545/09 (wyrok z 27 listopada 2009 r.)[50] WSA w Kielcach, uchylając decyzje organów obu

[45] Zob. np. art. 182 ust. 3 WKC.

[46] Orzeczenia nieprawomocne.

[47] Dz. Urz. UE Nr L 141 z 30 kwietnia 2004 r., s. 18–58; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 3, t. 44, s. 243–283.

[48] Orzeczenie nieprawomocne.

[49] Orzeczenie nieprawomocne.

[50] Orzeczenia nieprawomocne.

instancji, dotyczące odmowy przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na rok 2005, nie podzielił stanowiska organu, że skoro skarżący nie był w posiadaniu określonych działek w dacie wydania decyzji o przyznaniu płatności, działki te nie mogą zostać zakwalifikowane jako spełniające warunki do przyznania tych płatności. Sąd podkreślił, że płatności obszarowe jednolita i uzupełniająca (JPO i UPO) wypłacane są producentom rolnym raz w roku w okresie od 1 grudnia do 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego na podstawie składanego corocznie wniosku (art. 5a ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru[51] w zw. z art. 28a ust.2 Rozporządzenia Rady [WE] nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników[52]). Wynika z tego, że dla oceny uprawnień z tytułu płatności obszarowych w danym roku kalendarzowym znaczenie ma tylko ta jego część (tj. do 1 grudnia), z której upływem kończy się w istocie wykonywanie czynności na gruntach rolnych przez producenta rolnego. Przeszkodą do wypłaty płatności za dany rok nie mogą więc być zmiany stanu posiadania w zakresie gospodarowania na gruntach zaistniałe po upływie określonego we wniosku roku kalendarzowego, a nawet zaistniałe po terminie, który łączy się co do zasady z zakończeniem wykonywania czynności na gruntach rolnych przez producenta rolnego. Sąd uznał, że interpretacja przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji sprzeciwia się celowi, dla którego ustawodawca unijny i polski wprowadził system dopłat bezpośrednich w rolnictwie[53].

Sąd podkreślił również, że poglądu o znaczeniu posiadania przez producenta rolnego działek rolnych w danym roku kalendarzowym (gospodarczym), a nie w dniu wydania decyzji, nie można wywieść bezpośrednio z treści art. 44 pkt 3 Rozporządzenia Rady [WE] Nr 1782/2003. Zgodnie z tym przepisem (zdanie drugie), z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych, działki rolne powinny pozostawać w dyspozycji rolnika przez okres co najmniej 10 miesięcy począwszy od daty, która zostanie określona przez dane państwo członkowskie, przy tym data ta nie może być wcześniejsza niż 1 września roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia wniosku dotyczącego uczestnictwa w systemie płatności jednolitych. Jak słusznie podkreślił organ odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, Polska nie wprowadziła do swojego systemu prawnego daty, o jakiej mowa w cytowanym przepisie. Dlatego nie można mówić o jego zastosowaniu do oceny uprawnień z tytułu płatności obszarowych na terenie RP.

Na szczególną uwagę i szerszą prezentację w omawianej grupie spraw zasługuje wyrok z 27 października 2009 r., sygn. akt I GSK 867/08 w przedmiocie wymierzenia cła antydumpingowego. W sprawie tej skarżący podmiot w dniu 24 grudnia 2006 r. wprowadził na ob-

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

[52] Rozporządzenie Rady [WE] nr 1782/2003 z 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.

[53] Por. stanowisko zajęte w wyrokach NSA z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt II GSK 559/08 oraz II GSK 585/08.

szar celny Wspólnoty towar w postaci chlorku potasu pochodzący z Białorusi. Tego samego dnia została złożona deklaracja skrócona, a zgłoszenia celnego importer dokonał i zostało ono przyjęte przez organy celne 4 stycznia 2007 r. Rozpoznając sprawę NSA przypomniał, że wprowadzenie towarów na obszar celny Wspólnoty następuje z chwilą ich faktycznego przywozu na ten obszar. Jest to czynność faktyczna, która z punktu widzenia przepisów prawa celnego rozpoczyna okres przejściowy towarów, kończący się wraz z nadaniem towarom jednego z przeznaczeń celnych. Towary wprowadzone na obszar celny, którym nie nadano jeszcze przeznaczenia celnego, podlegają dozorowi celnemu (art. 37 WKC). Po wprowadzeniu towarów na obszar celny Wspólnoty należy przedstawić je organom celnym (art. 40 WKC). W momencie powiadomienia towary otrzymują do czasu nadania im przeznaczenia celnego status towarów składowanych czasowo (art. 50 WKC). Zgodnie z art. 4 pkt 15 WKC przez przeznaczenie celne towaru rozumie się m.in. objęcie towaru procedurą celną. Objęcie towarów procedurą celną wymaga odpowiedniego zgłoszenia celnego, czyli wyrażenia w wymaganej formie zamiaru objęcia towarów określoną procedurą celną (art. 59 ust. 1 WKC w związku z art. 4 pkt 17 WKC). Zgłoszenia celne złożone w wymaganej formie, które zawierają wszelkie niezbędne dane oraz do których dołączone są wszystkie wymagane dokumenty, są bezzwłocznie przyjmowane przez organy celne (art. 62 i art. 63 WKC). Data przyjęcia zgłoszenia celnego zostaje uwidoczniona przez organ celny na zgłoszeniu celnym. Wspomnianą datę należy zgodnie z art. 67 WKC uwzględnić przy stosowaniu wszelkich przepisów regulujących procedurę, którą objęto zgłoszony towar. W dacie przyjęcia zgłoszenia celnego, zgodnie z art. 201 ust. 2 WKC, powstaje dług celny. Na ten dzień stosuje się stawkę celną właściwą dla zgłaszanego towaru przy uwzględnieniu jego wartości celnej, klasyfikacji i pochodzenia oraz środki polityki handlowej, jeżeli mają one zastosowanie do danego towaru.

Odnosząc te uwagi do rozpoznawanej sprawy NSA stwierdził, że sąd pierwszej instancji błędnie uznał, iż w dniu 24 grudnia 2006 r. dokonano zgłoszenia celnego w postaci deklaracji skróconej. W konsekwencji za nieprawidłowe NSA uznał wywody sądu wojewódzkiego dotyczące przyczyn, dla których w sprawie nie miało zastosowania Rozporządzenie Komisji [WE] Nr 1818/2006 z 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[54]. NSA podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie zgłoszenie celne zostało przyjęte 4 stycznia 2007 r., w więc zastosowanie ma stan prawny z tej daty. W dniu przyjęcia zgłoszenia celnego rozporządzenie Nr 1818/2006 już obowiązywało, gdyż weszło w życie 1 stycznia 2007 r. Sąd podkreślił przy tym, że rozporządzenie Nr 1818/2006 nie zawiera przepisów przejściowych. W związku z tym należało rozważyć, czy przepisy tego rozporządzenia miały zastosowanie w sprawie, w której towar został wprowadzony na obszar celny Wspólnoty w 2006 r., natomiast zgłoszenie celne nastąpiło po dniu 1 stycznia 2007 r.

W chwili wprowadzania towaru na obszar celny Wspólnoty obowiązywało Rozporządzenie Rady [WE] Nr 1050/2006 nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz chlorku potasu pochodzącego z Białorusi i z Rosji[55]. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a/ powołanego

[54] Dz. Urz. UE L 349 z 12 grudnia 2006 r., s. 3.
[55] Dz. Urz. UE L 191 z 12 lipca 2006, s. 1.

Rozporządzenia stawka cła antydumpingowego w odniesieniu do ceny netto na granicy Wspólnoty przed ocleniem chlorku potasu pochodzącego z Białorusi wynosi 27,5% i jest pobierana od produktów objętych kodami CN 3104 20 50 oraz 3104 20 90 z wyjątkiem gdy cena netto na granicy Wspólnoty przed ocleniem produktu jest równa lub przekracza odpowiednią minimalną cenę importową oraz gdy całkowita ilość przywiezionych produktów i dopuszczonych do swobodnego obrotu nie wyniosła w ujęciu skumulowanym 700 000 ton w roku kalendarzowym. Zasady wdrożenia systemu zarządzania pułapem ilościowym Rada powierzyła Komisji.

Wspomniane zasady zostały określone w rozporządzeniu Nr 1818/2006 z 11 grudnia 2006 r. Cele rozporządzenia Nr 1818/2006 określa jego preambuła. Z pkt 1 preambuły wynika, że Rada wprowadziła rozporządzeniem (WE) Nr 1050/2006 z 11 lipca 2006 r. ostateczne środki antydumpingowe względem przywozu chlorku potasu pochodzącego m.in. z Białorusi. Z uwagi na szczególne warunki panujące na rynku chlorku potasu uznano za stosowne wprowadzenie środków w formie minimalnej ceny importowej (MCI) w odniesieniu do rodzajów produktów objętych kodami CN 3104 20 50 oraz 3104 20 90 (kody TARIC 3104 20 50 10, 3104 20 50 90 i 3104 20 90 00) do poziomu pułapów ilościowych, powyżej którego należy stosować cło ad valorem wynoszące 27,5% („produkt objęty postępowaniem"). W pkt 3 podkreślono, że skuteczne zarządzanie pułapami ilościowymi wymaga wprowadzenia obowiązku posiadania wspólnotowego pozwolenia na przywóz w celu dopuszczenia do swobodnego obrotu we Wspólnocie produktu objętego postępowaniem do momentu przekroczenia pułapów ilościowych. Dla zagwarantowania, że pułapy ilościowe nie zostaną przekroczone, konieczne jest wprowadzenie procedury, w której ramach właściwe organy państw członkowskich wydają pozwolenia na przywóz po potwierdzeniu ze strony Komisji, że odpowiednie ilości pozostają dostępne w ramach pułapów ilościowych (pkt 4). Z powyższego wynika, że pozwolenia wydawane zgodnie z rozporządzeniem Nr 1818/2006 dotyczą towarów, które dopiero mają zostać wprowadzone na obszar celny Wspólnoty. Pozwolenia te nie mogą natomiast dotyczyć towarów, które zostały wprowadzone na obszar celny Wspólnoty przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Nr 1818/2006, tj. przed dniem 1 stycznia 2006 r. Tezę tę potwierdzają przepisy rozporządzenia, w szczególności art. 4 i 5.

Z przytoczonych regulacji NSA wywiódł, że rozporządzenie Nr 1818/2006 nie mogło mieć zastosowania wobec towaru, który został wprowadzony na obszar celny Wspólnoty przed 1 stycznia 2007 r., gdyż byłoby to sprzeczne z przyjętym w tym rozporządzeniu systemem zarządzania pułapami ilościowymi. Podkreślenia wymaga, że powołane rozporządzenie wprowadziło wymóg przedstawienia pozwolenia na przywóz wobec wszystkich produktów dopuszczonych do swobodnego obrotu w ramach pułapów ilościowych określonych w rozporządzeniu Nr 1050/2006[56]. Jak wynika z art. 2 ust. 1 lit. a/ tego rozporządzenia, pułap ilościowy obowiązuje w roku kalendarzowym. Rozporządzenie Nr 1818/2006 weszło w życie 1 stycznia 2007 r., zatem nie dotyczyło towarów przywiezionych w roku 2006.

[56] Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1818/2006.

4.2. Sprawy celne

W większości spraw celnych bezpośrednią podstawą prawną kontrolowanych w postępowaniu sądowym decyzji są bezpośrednio skuteczne przepisy rozporządzeń wspólnotowych: WKC oraz rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z 2 lipca 1993 r., ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[57], niemniej ze względu na to, iż akty te dopuściły możliwość wydania krajowych aktów prawnych w celu ich wykonania, sądy w niektórych sprawach dokonują wykładni przepisów krajowych: ustawy z 19 marca 2004 r. – Prawo celne[58] oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w świetle prawa wspólnotowego.

W sprawie o sygn. akt I SA/Sz 620/09 (wyrok z 4 listopada 2009 r.)[59] przedmiotem sporu była ocena, który podmiot jest pierwszym niezależnym odbiorcą łososia hodowlanego we Wspólnocie w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady [WE] nr 85/2006 z 17 stycznia 2006 r. nakładającego ostateczne cło antydumpingowe i stanowiące o ostatecznym pobraniu tymczasowego cła nałożonego na przywóz łososia hodowlanego pochodzącego z Norwegii[60], którym ustawodawca wspólnotowy nałożył tego rodzaju cło na przywóz łososia hodowlanego, innego niż dziki, pochodzącego z Norwegii. Sąd podzielił argumentację organów celnych w sprawie i wyraził pogląd, że normodawca wspólnotowy wyraźnie odróżnia importera od pierwszego niezależnego odbiorcy, o czym świadczy sformułowanie: „cena netto na granicy Wspólnoty przed ocleniem, wynikająca ze zgłoszenia celnego", jest to bowiem cena podana w zgłoszeniu celnym przez importera, a zatem przez przedsiębiorstwo, które sprowadza towary z zagranicy, aby sprzedać je na rynku wspólnotowym. Natomiast określenie: „cena netto na granicy, faktycznie zapłacona przez pierwszego niezależnego odbiorcę" pozwala uznać za pierwszego niezależnego odbiorcę we Wspólnocie przedsiębiorstwo, które kupiło towar od importera. Według Sądu w motywie 136 rozporządzenia normodawca expressis verbis wskazał na importera i pierwszego niezależnego odbiorcę we Wspólnocie jako odrębne podmioty, stanowiąc, iż: „w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania MCI importerzy powinni zostać poinformowani o tym, że jeżeli w następstwie weryfikacji po przywozie zostanie ustalone, że: i) cena netto na granicy Wspólnoty, faktycznie zapłacona przez pierwszego niezależnego odbiorcę we Wspólnocie („cena po przywozie"), jest niższa od ceny netto na granicy Wspólnoty przed ocleniem, wynikająca ze zgłoszenia celnego; oraz ii) cena po przywozie jest niższa od MCI, stałe cło jest stosowane wstecznie w odniesieniu do danych transakcji, chyba że stosowanie stałego cła powiększonego o cenę po przywozie daje w rezultacie kwotę (cena faktycznie zapłacona powiększona o stałe cło) niższą od MCI".

Z kolei sprawy o sygn. akt I SA/Bk 257/09 (wyrok z 25 września 2009 r.), I SA/Bk 258/09 (wyrok z 2 września 2009 r.) i I SA/Bk 259/09 (wyrok z 2 września 2009 r.) dotyczyły odmowy zastosowania przez organy celne preferencji celnych wynikających z Rozporządzenia Rady [WE] nr 1528/2007 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie stosowania uzgodnień dotyczących

[57] Dz. Urz. WE L 253 z 11 października 1993 r., str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 2, t. 6, s. 3, dalej: jako RWKC.

[58] Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.

[59] Wyrok nieprawomocny.

[60] Dz. Urz. UE L15 z 20 stycznia 2006 r., s. 1.

produktów pochodzących z niektórych państw wchodzących w skład grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) przewidzianych w umowach ustanawiających lub prowadzących do ustanowienia umów o partnerstwie gospodarczym[61]. W wydanych w tych sprawach wyrokach Sąd podkreślił, że w przepisach ww. Rozporządzenia brak jest generalnego upoważnienia dla organów celnych do odrzucania świadectwa przewozowego EUR.1 (stanowiącego podstawę do zastosowania preferencji celnych) z przyczyn formalnych. W ocenie Sądu takim unormowaniem nie jest przywołany przez organy przepis art. 29 ust. 2 Załącznika II do tego Rozporządzenia. Przepis ten reguluje postępowanie organu celnego w przypadku stwierdzenia oczywistych błędów formalnych, które nie wzbudzają wątpliwości co do poprawności oświadczeń złożonych w tym dokumencie. Tymczasem organy celne poprzez zastosowanie wnioskowania a contrario z treści wskazanej normy wyprowadziły ogólną zasadę, dającą podstawę do odrzucenia świadectwa pochodzenia towarów z uwagi na wady natury formalnej, ze skutkiem wykluczającym konieczność przeprowadzenia następczej weryfikacji w trybie określonym w art. 32 ust. 1 tego Załącznika. Sąd zauważył, iż nawet owo wnioskowanie nie zostało przeprowadzone przez organy celne właściwie, tj. z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 29 ust. 2 Załącznika II do ww. Rozporządzenia. Organy nie wskazały bowiem, ażeby stwierdzone nieprawidłowości wzbudzały wątpliwości co do poprawności oświadczeń złożonych w dokumencie EUR.1. Ponadto przepis art. 32 ust. 1 wyraźnie nakazuje dokonanie przez organ celny następczej weryfikacji dowodów pochodzenia w przypadku niespełniania wymogów Załącznika II, w tym także wymogów w swej istocie formalnych, albowiem związanych z parametrami samego dokumentu EUR.1.

W orzeczeniach tych Sąd stwierdził także naruszenie art. 220 ust. 2 b/ Wspólnotowego Kodeksu Celnego poprzez jego niezastosowanie. Przepis ten zawiera rozwiązanie, w myśl którego ograniczenie możliwości retrospektywnego zaksięgowania kwoty długu celnego dotyczy sytuacji, gdy niezaksięgowanie było następstwem błędu organów administracyjnych państwa trzeciego. Prawodawca wspólnotowy uznał, że osoba zobowiązana nie może ponosić odpowiedzialności za złe funkcjonowanie systemu spowodowane błędami popełnionymi przez organy państwa trzeciego. Sąd podkreślił, iż art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC wprowadza zasadę, zgodnie z którą jeżeli preferencyjny status towaru został potwierdzony w ramach systemu współpracy administracyjnej z udziałem organów państwa trzeciego, to wydanie przez te organy błędnego świadectwa stanowi błąd, którego nie można było racjonalnie wykryć w rozumieniu przepisów o retrospektywnym zaksięgowaniu kwoty długu celnego. Oznacza to przyjęcie swego rodzaju ustawowego domniemania niewykrywalności błędu, co znacznie poprawia pozycję zobowiązanego w stosunku do rozwiązania obowiązującego na podstawie art. 220 ust. 2 lit. b/ zdanie pierwsze WKC.

4.3. Sprawy rolne

Prawne instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, podobnie jak Wspólnej Polityki Handlowej, zostały przez prawodawcę wspólnotowego uregulowane w formie bezpośrednio skutecznych w krajowych porządkach prawnych rozporządzeń, niemniej ze względu na to, iż akty te dopuściły możliwość wydania krajowych aktów prawnych w celu ich wykonania,

[61] Dz. Urz. UE L 348 z 31 grudnia 2007 r., s. 1.

sądy administracyjne w niektórych sprawach (które w istocie swe źródło mają w regulacji wspólnotowej) dokonują wykładni przepisów krajowych, np. ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[62], ustawy z 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[63] czy ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[64] 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[65].

W sprawie o sygn. akt II GSK 122/09 (wyrok NSA z 27 października 2009 r.) kluczowe znaczenie miała ocena, czy w świetle wykładni wskazanych przez skargę kasacyjną przepisów (rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 stycznia 2007 r., rozporządzenia Komisji [WE] nr 1973/2004[66] i ustawy z 26 stycznia 2007 r.) błędny był – jak to utrzymywał organ, tj. Dyrektor Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – wniosek sądu I instancji przyjmujący brak utraty przez skarżącego płatności do uprawy roślin energetycznych z powodu uchybienia terminowi do złożenia deklaracji o ilości zebranych przez niego i dostarczonych roślin energetycznych (przewidzianego w § 2 pkt 3 lit. b/ rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 stycznia 2007 r.).

NSA wskazał, że wprawdzie z brzmienia art. 27 ust. 2 i art. 29 ust. 1 lit. c/ rozporządzenia Komisji [WE] nr 1973/2004 wynika, że warunkiem wypłaty kwoty pomocy jest złożenie przez wnioskodawcę właściwemu organowi deklaracji dostawy surowców w postaci pisemnego oświadczenia zawierającego datę dostawy i wielkość dostawy każdego z gatunków, ale uregulowania te nie postanawiają, aby warunkiem *sine qua non* wypłaty kwoty pomocy było nie tylko złożenie wskazanej deklaracji, ale także złożenie jej w określonym terminie. Omawiane przepisy nie tylko – w ocenie NSA – same nie określają terminu złożenia deklaracji, ale nie przewidują też ustalania przez państwo członkowskie terminu złożenia konkretnego typu deklaracji w przepisach prawa krajowego. Sąd zwrócił również uwagę na fakt, że wskazane wyżej rozporządzenie wspólnotowe nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustalania terminów wyraźnie w innych jego przepisach (np. w uregulowaniach dotyczących używania surowców w gospodarstwie).

Sąd wskazał, że wprawdzie w art. 7 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[67] przysługiwanie rolnikowi płatności do

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

[63] Dz. U. Nr 174, poz. 1089 ze zm.

[64] Dz. U. Nr 35, poz. 217.

[65] Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.

[66] Rozporządzenie Komisji [WE] Nr 1973/2004 z 29 października 2004 r. ustanawiające 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 – Dz. Urz. UE L 345 z 20 listopada 2004, s. 1, ze zm.

[67] Dz. U. z 2007 r. Nr 35, poz. 217.

upraw roślin energetycznych zostało uzależnione m.in. od spełnienia warunków zawartych w rozdziale 8 rozporządzenia Komisji [WE] nr 1973/2003, ale uregulowania tego rozdziału rozporządzenia nie dają żadnych podstaw do pozbawienia skarżącego płatności z powodu złożenia przez niego przedmiotowego typu deklaracji po określonym w państwie członkowskim czasie.

Dodatkowo NSA ustalił, że zawarte w art. 17 ust. 4 pkt 3 ustawy z 26 stycznia 2007 r. upoważnienie ministra właściwego do określenia w drodze rozporządzenia terminów dokonywania przez wnioskodawców, podmioty skupujące i pierwsze jednostki przetwórcze określonych czynności, w tym składania dokumentów i przedstawiania informacji, kończy się sformułowaniem: „w zakresie określonym dla państwa członkowskiego w rozporządzeniu nr 1973/2004". Zatem ustawodawca upoważnił właściwego ministra do sprecyzowania tych terminów tylko w granicach, w jakich wskazane rozporządzenie wspólnotowe przewidziało dokonywanie określania terminów przez państwo członkowskie.

NSA ustalił, że w przepisach rozporządzenia Komisji [WE] nr 1973/2003 w ogóle nie przewidziano określania przez państwa członkowskie terminów składania deklaracji, jakiej wymagano w rozpatrywanej sprawie.

NSA ustalił również, że z przepisów krajowych rangi ustawowej i podustawowej nie wynika wymóg orzekania o pozbawieniu rolnika płatności do upraw roślin energetycznych z tego tylko powodu, że nie złożył on konkretnego typu deklaracji w określonym czasie, tym bardziej w sytuacji, gdy deklaracja została organom złożona, a jej prawdziwość znalazła potwierdzenie w informacji przekazanej przez odbiorcę roślin energetycznych.

W wyrokach z 7 października 2009 r., sygn. akt II GSK 84/09 oraz II GSK 85/09, NSA stwierdził, że organy administracji nie mają podstaw do utożsamiania niejasności z nieprawidłowościami, które zostają stwierdzone przez organ w trybie art. 22 ust. 1 rozporządzenia Komisji [WE] nr 796/2004 w związku z art. 2 pkt 10 tego rozporządzenia. W ocenie sądu są to odrębne pojęcia, przy tym tylko „nieprawidłowości" zostały zdefiniowane ustawowo (art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 796/2004). Zdaniem NSA wykładnia art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004, w szczególności w części dotyczącej sankcji nieskutecznego wycofania wniosku lub jego części w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości we wniosku pomocowym, musi być ścisła i precyzyjna, a w żadnym stopniu nie może być rozszerzająca, albowiem sankcja z przepisu art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 jest skierowana do tych wnioskodawców, którzy świadomie chcieli wprowadzić w błąd organ orzekający, a nie do tych, którzy w odpowiednim czasie zorientowali się w swojej pomyłce i wycofali wniosek w części, w której zawierał on błędy. NSA wyraził pogląd, że jedną z zasad ubiegania się o przyznanie pomocy, wyrażoną w przepisie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004, jest swoboda wycofania w każdej chwili wniosku o przyznanie pomocy w całości lub części po pisemnym zawiadomieniu organu. Wyjątkiem zaś od tej zasady jest sankcja niezatwierdzenia wycofania części wniosku, w której wykryto nieprawidłowości, ale dopiero po poinformowaniu rolnika przez organ o nieprawidłowościach we wniosku pomocowym lub jeśli rolnik został powiadomiony o zamiarze przeprowadzenia kontroli na miejscu i jeżeli kontrola ta ujawni nieprawidłowości.

Przedmiotem rozważań było także zagadnienie oddzielnej płatności z tytułu cukru. W wyroku z 4 czerwca 2009 r., sygn. akt II GSK 1013/08, NSA podtrzymał prezentowane dotychczas stanowisko, że prawodawca unijny poprzez wskazanie w art. 142a rozpo-

rządzenia Komisji [WE] nr 1973/2004 z 29 października 2004 r., w sposób enumeratywny niektórych jedynie przepisów rozporządzenia Komisji [WE] nr 796/2004, które mogą być stosowane do postępowania o przyznanie producentom buraków cukrowych oddzielnych płatności z tytułu cukru, przy jednoczesnym celowym pominięciu art. 15 rozporządzenia Rady [WE] 796/2004 stanowiącym o zmianie wniosku, wyłączył nie tylko instytucję zmiany wniosków o płatności cukrowe, ale także możliwość występowania rolników (producentów buraków cukrowych) o przyznanie oddzielnej płatności z tego tytułu już po uzyskaniu przez cukrownię dodatkowych limitów cukru w rozumieniu art. 8 rozporządzenia Rady [WE] nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru[68].

W wyrokach z 21 maja 2009 r., sygn. akt II GSK 953/09 oraz II GSK 954/09, NSA wyjaśnił, że z art. 20 rozporządzenia 817/2004 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenie Rady [WE] nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)[69] wynika, iż całe gospodarstwo, które tylko w części zgłoszono do pomocy rolnośrodowiskowej, musi być prowadzone należycie, tj. rolnik musi spełniać co najmniej normy zwykłej dobrej praktyki rolniczej. NSA podkreślił, że celem powyższej regulacji nie jest rozciągnięcie wymagań szczególnych warunkujących pomoc rolnośrodowiskową na całe gospodarstwo, a jedynie nałożenie obowiązku stosowania się do zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej także na gruntach nie zgłoszonych do tej formy pomocy.

4.4. Transport drogowy

W wyroku z 12 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 769/08, NSA wskazał, że stosownie do art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady [EWG] nr 3821/85 z obowiązku zainstalowania i używania urządzeń rejestrujących zwolnione były m.in. pojazdy, o których mowa w art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 3820/85. W myśl art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 3820/85 „w przypadku regularnych krajowych usług przewozu osób, oraz regularnych międzynarodowych usług przewozu osób, których końcowe punkty tras znajdują się w odległości do 50 km w linii prostej od granicy pomiędzy dwoma Państwami Członkowskimi i których trasa nie przekracza 100 km, podlegających niniejszemu rozporządzeniu, rozkłady jazdy i wykazy obowiązków sporządzane są przez przedsiębiorstwa". Jak zauważył NSA, prawodawca wspólnotowy redagując ten przepis nie posługuje się słowem „pojazd" lub „pojazdy". Jednakże w ocenie Sądu jedynym racjonalnym sposobem rozumienia odesłania zawartego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 jest wykładnia polegająca na przyjęciu, że z obowiązku zainstalowania i używania urządzeń rejestrujących zwolnione były pojazdy, za pomocą których wykonywane były regularne krajowe i międzynarodowe przewozy osób z ograniczeniem wynikającym z parametrów wskazanych w art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 3820/85. Inna interpretacja prowadziłaby zdaniem NSA do wniosku, że wskazane odesłanie jest martwym zapisem. Podobnie w wyroku z tej samej daty (sygn. akt II GSK 773/08) NSA stwierdził, że

[68] Dz. Urz. UE L 58 z 28 lutego 2006 r., s. 1 ze zm.

[69] Dz. Urz. UE L 153 z 30 kwietnia 2004r., s. 30 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 3, t. 46, s. 87.

przedsiębiorąca w myśl art. 14 ust. 1–6 rozporządzenia Rady [EWG] nr 3820/85 nie miał obowiązku używania urządzenia rejestrującego, mimo że było w pojeździe zainstalowane. W konsekwencji z powyższych ustaleń NSA wynika, iż nie znajduje uzasadnienia stosowanie przez organy administracyjne sankcji na podstawie art. 92 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[70].

Podobnie w sprawie III SA/Gd 80/09 (wyrok z 19 marca 2009 r.) WSA w Gdańsku dokonał kontroli rozstrzygnięć organów celnych w przedmiocie wymierzenia kary za wykonywanie przewozu drogowego z naruszeniem przepisów ustawy o transporcie drogowym.

W uzasadnieniu wydanego wyroku Sąd wskazał, że język polski jest od daty akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej językiem oficjalnym Unii na równi z językami wszystkich pozostałych krajów członkowskich.

Jeśli pojęcie niezarobkowego przewozu drogowego zdefiniowane zostało w przepisach ustawy o transporcie drogowym, a równocześnie użyte w polskojęzycznym tekście prawa wspólnotowego, przy tym pojęciu temu przypisuje się odmienne znaczenie w aktach prawa krajowego i wspólnotowego, to nie sposób – w ocenie Sądu – przyjmować, że w ramach funkcjonującego w Polsce systemu prawnego obowiązki podmiotu wykonującego niezarobkowy transport drogowy rzeczy w zakresie posiadania tachografu zostały określone w sposób na tyle jasny i precyzyjny, by możliwe było nałożenie sankcji karnoadministracyjnej.

W tej sytuacji, jeśli wskutek wadliwego ustalenia brzmienia polskiej wersji (sprostowanej później) art. 3 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego należyte zidentyfikowanie obowiązków obciążających przedsiębiorcę wykonującego niezarobkowy przewóz drogowy w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym co do posiadania tachografu w określonej sytuacji było niemożliwe dla osoby nie posiadającej pogłębionej wiedzy prawniczej, to niedopuszczalne było uznanie, że doszło do naruszenia prawa skutkującego nałożeniem kary pieniężnej w oparciu o art. 92 ust. 1 pkt 8 ustawy. Sąd podkreślił przy tym, że powyższe rozważania dotyczą jedynie sytuacji, w której do zdarzenia stanowiącego zdaniem organów naruszenie prawa doszło w dacie poprzedzającej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym UE sprostowania zmieniającego treść rozporządzenia nr 561/2006 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego.

4.5. Zabezpieczenie społeczne

Podobnie jak w roku poprzednim, prawo wspólnotowe znalazło zastosowanie w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Materia ta została uregulowana przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71[71] oraz rozporządzenia Rady

[70] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088. Por. podobne wyroki: z 13 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 607/08 i II GSK 608/08 oraz z 10 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 658/08.

[71] Rozporządzenie 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).

(EWG) nr 574/72[72]. 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.

W sprawie o sygn. akt II SA/BK 251/09 (wyrok z 15 października 2009 r.), stwierdzając nieważność decyzji organu I i II instancji, WSA w Białymstoku ustalił, iż organy błędnie przyjęły, że w rozpoznawanej przez nie sprawie nie mają zastosowania wspólnotowe przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Sąd postawił przy tym tezę, iż cele i zasady koordynacji, w szczególności cel zapisany w trzecim akapicie preambuły rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71, który zakłada, że przepisy w celu koordynacji muszą gwarantować pracownikom przemieszczającym się we Wspólnocie, a także osobom pozostającym na ich utrzymaniu, utrzymanie nabytych lub będących w trakcie nabywania praw i korzyści, pozwala na konstatację, że każdy obywatel państwa członkowskiego przebywający na terytorium innego państwa członkowskiego winien korzystać z zabezpieczenia społecznego, jeżeli jest osobą (podmiotem) objętą zakresem podmiotowym tego rozporządzenia, a świadczenie mu przysługujące (lub to, o które się ubiega) zalicza się do działów zabezpieczenia społecznego objętych jego przedmiotowym zakresem. Taką podstawową dyrektywę interpretacyjną przepisów w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego można zdaniem sądu wydedukować stosując wykładnię celowościową rozporządzenia 1408/71.

Kwestię stosowania przepisów z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w celu uniknięcia podwójnego pobierania przez osoby uprawnione tych samych świadczeń w kilku państwach członkowskich jednocześnie WSA w Białymstoku rozważał również w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 554/08 (wyrok z 19 marca 2009 r.). Sąd stwierdził, że nie ma znaczenia, w jakiej wysokości i z jakiego tytułu skarżąca pobiera w innym państwie członkowskim UE świadczenia. Zaistnienie powyższej okoliczności powoduje konieczność zastosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji obowiązek organu właściwego do uchylenia jego wcześniejszej decyzji w przedmiocie otrzymywanych w Polsce świadczeń, tj. zaliczki alimentacyjnej, która, jak ustalił Sąd odwołując się do orzecznictwa ETS[73], jest świadczeniem rodzinnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. h/ rozporządzenia 1408/71.

Z kolei w wyroku z 2 czerwca 2009 r. (sygn. akt II SA/Lu 810/08) WSA w Lublinie wskazał, że jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka wyłączona została na podstawie art. 1 lit. u/ pkt i/ w zw. z częścią II sekcją „T. POLSKA" załącznika II do rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a zastosowanie w tym zakresie mają przepisy ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[74], uzależniające możliwość uzyskania świadczenia m.in. od zamieszkiwania na terytorium RP (art. 1 ust. 3 ustawy).

[72] Rozporządzenie Rady [EWG] nr 574/72 z 21 marca 1972 r. 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 27 marca 1972 r., s. 1 ze zm.; Dz. Urz. – Polskie wydanie specjalne, rozdział 5, t. 1, s. 83).

[73] Zob. wyroki ETS z 15 marca 2001 r. w sprawie C–85/99 Offermanns, Zb.Orz. 2001, s. I–2261 oraz z 5 lutego 2002 r. w sprawie C–255/99 Humer, Zb.Orz. 2002, s. I–1205.

[74] Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992.

W wyrokach z 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 83/09, oraz z 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 84/09 ze skarg na odmowę przyznania zasiłku celowego na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, tj. przejścia trąby powietrznej w dniu 15 sierpnia 2008 r., sąd ustalił, że przepis art. 5 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[75] uzależniający prawo do świadczeń z pomocy społecznej od spełnienia dwóch dodatkowych przesłanek, tj. posiadania miejsca zamieszkania i jednoczesnego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie pozostaje w sprzeczności z prawem Unii Europejskiej. W ocenie sądu z przepisów rozporządzenia Rady (EWG) z 14 czerwca 1971 r. nr 1408/71 wynika bowiem, że prawo UE akceptuje uprawnienie państw członkowskich do tworzenia w zakresie przyznawania świadczeń nieekwiwalentnych ograniczeń związanych z miejscem zamieszkania lub przebywania na terytorium jednego z nich.

4.6. Sprawy sanitarne

NSA w wyroku z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1923/07, uchylającym wyrok z 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 454/07, dotyczący legalności decyzji w przedmiocie wymagań sanitarno-higienicznych, podkreślił, że rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych[76] ustanawia ogólne zasady dla przedsiębiorstw sektora spożywczego w zakresie higieny środków spożywczych. Załącznik II do rozporządzenia określa ogólne wymogi higieny dla wszystkich przedsiębiorstw sektora spożywczego z wyjątkiem przypadków, gdy zastosowanie ma załącznik I.

Sąd ustalił, iż w rozdziale I załącznika II zawarto ogólne wymagania dotyczące pomieszczeń żywnościowych innych niż wymienione w rozdziale III. Ustęp 4 rozdziału I do załącznika II rozporządzenia stanowi: „Musi być dostępna odpowiednia liczba umywalek właściwie usytuowanych i przeznaczonych do mycia rąk. Umywalki do mycia rąk muszą mieć ciepłą i zimną bieżącą wodę, muszą być zaopatrzone w środki do mycia rąk i do higienicznego ich suszenia. W miarę potrzeby należy stworzyć takie warunki, aby stanowiska do mycia żywności były oddzielone od umywalek".

Rozdział II załącznika II do rozporządzenia określa szczególne wymagania dla pomieszczeń, w których się przygotowuje, poddaje obróbce lub przetwarza środki spożywcze, z wyjątkiem miejsc spożywania posiłków oraz obiektów wymienionych w rozdziale III. Ustęp 1 lit. a/ rozdziału II załącznika II do rozporządzenia stanowi: „W pomieszczeniach, w których się przygotowuje, poddaje obróbce lub przetwarza środki spożywcze (z wyjątkiem miejsc spożywania posiłków oraz pomieszczeń wymienionych w rozdziale III, ale włączając pomieszczenia zawarte w środkach transportu), projekt i wystrój muszą umożliwiać dobrą praktykę higieny żywności, w tym ochronę przed zanieczyszczeniem między oraz podczas działań. W szczególności: a) powierzchnie podłóg muszą być utrzymane w dobrym stanie i muszą być łatwe do czyszczenia oraz w miarę potrzeby do dezynfekcji. Wymaga to stosowania nieprzepuszczalnych, niepochłaniających, zmywalnych oraz nietoksycznych

[75] Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362.

[76] Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 13, t. 34, s. 319.

materiałów, chyba że przedsiębiorstwa sektora spożywczego mogą zapewnić właściwe organy, że inne użyte materiały są odpowiednie. Gdzie sytuacja tego wymaga, podłogi muszą zapewniać odpowiednie odwadnianie podłogowe". Z kolei ustęp 2 rozdziału II załącznika II do rozporządzenia stanowi: „W miarę potrzeby muszą być stosowane odpowiednie urządzenia do czyszczenia oraz dezynfekcji narzędzi roboczych oraz wyposażenia. Urządzenia te muszą być skonstruowane z materiałów odpornych na korozję i muszą być łatwe do czyszczenia oraz muszą posiadać odpowiednie doprowadzenie ciepłej i zimnej wody".

Przytoczona wyżej treść regulacji, która stanowiła podstawę wydania kontrolowanej przez sąd pierwszej instancji decyzji, określa zasady, jakie winny być zachowane w przypadku sprzedaży środków spożywczych. Powyższe uregulowania z oczywistych względów zawierają pojęcia nieostre, takie jak „odpowiednio", „w miarę potrzeby". Konkretna sytuacja faktyczna, a więc na przykład miejsce zbytu produktu spożywczego, jego przedmiot, wielkość pomieszczeń sprzedaży, powoduje dopiero, że wskazane wyżej wyrażenia winny zostać doprecyzowane. To doprecyzowanie uzależnione jest z kolei od indywidualnej, konkretnej sytuacji, co sam ustawodawca wspólnotowy podkreślił m.in. w art. 2 ust. 3 rozporządzenia stwierdzając, iż w załącznikach do rozporządzenia wyrażenia „w miarę potrzeby", „gdzie właściwe", „odpowiednie" i „wystarczające" oznaczają odpowiednio: „w miarę potrzeby, gdzie właściwe, odpowiednie lub wystarczające do osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia".

Sąd wskazał, że precyzyjność określenia obowiązków nałożonych na stronę wynika z faktu, iż tak jak akty Wspólnoty, tak i akty prawa wewnętrznego, a w konsekwencji i rozstrzygnięcia organów realizujących powyższe unormowania, zgodnie z zasadą proporcjonalności będącą jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, nie mogą wykraczać poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć. NSA odwołując się szeroko do orzecznictwa ETS[77] podkreślił, że tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich działań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów.

W konkluzji Sąd wskazał, iż konkretyzacja obowiązków określonych m.in. w rozporządzeniu wspólnotowym powinna nastąpić w decyzji określającej w sposób precyzyjny obowiązki nałożone na stronę, tak aby były one zrozumiale co do przedmiotu oraz zakresu.

Z kolei w wyroku z 5 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 941/08, NSA uchylając wyrok WSA w Krakowie (z 19 listopada 2007 r., sygn. akt. III SA/Kr 820/07) dotyczący legalności decyzji w przedmiocie wycofania produktu z obrotu handlowego, w odróżnieniu od opisanej wyżej sprawy podzielił trafność ustaleń organu – Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Krakowie – w przedmiocie mających zastosowanie w sprawie norm prawa unijnego. Sąd podkreślił, że organ w sposób prawidłowy zrekonstruował przepisy rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r., ustanawiającego ogólne

[77] Wyroki ETS z 13 listopada 1990 r. w sprawie C–331/88 *Fedesa i in.*, Zb.Orz. 1990, s. I–4023, pkt 13; z 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C–133/93, C–300/93 i C–362/93 *Crispoltoni i in.*, Zb.Orz. 1994, s. I–4863, pkt 41; z 5 maja 1998 r. w sprawie C–157/96 *National Farmers Union i in.*, Zb.Orz. 1998, s.I–2211, pkt 60 oraz z 12 lipca 2001 r. w sprawie C–189/01 *Jippes i in.*, Zb.Orz. 2001, s. I–5689, pkt 81.

zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności[78] (m.in. art. 19). Sąd wskazał, że zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenie to ustanawia ogólne zasady regulujące sprawy żywności i pasz w ogólności, a bezpieczeństwo żywności i pasz w szczególności, na poziomie Wspólnoty i krajowym. Zgodnie zaś z przepisem końcowym, tj. art. 65, rozporządzenie to wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, a zatem co do prawidłowości ustalenia przez organ wspólnotowego stanu prawnego nie mogło być wątpliwości.

Również jako zasadne NSA ocenił powołanie się przez organy administracji na wyrok ETS z 9 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C–299/03, C–316/03, C–317/03, C–318/03 HLH *Warenvertriebs GmbH i Orthica BV v. Republika Federalna Niemiec*[79]. W wyroku tym Trybunał wskazał bowiem, że w stosunku do produktu, który spełnia warunki kwalifikacji zarówno jako środek spożywczy w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002 (...), jak i jako produkt leczniczy w rozumieniu dyrektywy 2001/83 w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi[80], stosuje się wyłącznie przepisy prawa wspólnotowego dotyczące produktów leczniczych.

Przykładem sprawy, w której zastosowanie miały zarówno przepisy krajowe, jak i unijne była sprawa o sygn. akt II SA/Bk 243/09 (wyrok z 25 sierpnia 2009 r.). Przedmiot sporu dotyczył odpowiedzialności spółki za treść karty charakterystyki produktu wprowadzonego i dystrybuowanego na polski rynek, w szczególności obowiązku ewentualnej zmiany tej karty. Zdaniem sądu podstaw prawnych w kwestii zmiany treści karty charakterystyki substancji i preparatów chemicznych należało szukać w rozporządzeniu [WE] nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającym dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającym rozporządzenie Rady [EWG] nr 793/93 i rozporządzenie Komisji [WE] nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE[81], ponadto w ustawie z 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych[82] oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy[83]. Powyższe przepisy, zdaniem sądu, pozwalają na stwierdzenie, iż skarżąca spółka jest podmiotem odpowiedzialnym za treść karty charakterystyki. W przedmiotowym zakresie, sąd ustalił brak rozbieżności przepisów unijnych i polskich, wskazując, że zarówno polska ustawa o substancjach i preparatach chemicznych, jak i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 w sposób jasny regulują odpowiedzialność importera w tego typu sprawach. Wskazana ustawa o substancjach określa, że

[78] Dz. Urz. UE L 31 z 1 lutego 2002 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 15, t. 6, s. 463.

[79] Zob. Orz. 2005, s. I–5141.

[80] Dz. Urz. WE L 311 z 28 listopada 2001, s. 67; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 13, t. 27, s. 69.

[81] Dz. Urz. UE L 396 z 30 grudnia 2006 r., s. 1.

[82] Dz. U. z 2001 r. Nr 11, poz. 84 ze zm.

[83] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 listopada 2007 r. w sprawie karty charakterystyki (Dz. U. z 2007 r. Nr 215, poz. 1588) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2 września 2003 r. w sprawie kryteriów i sposobu klasyfikacji substancji i preparatów chemicznych (Dz. U. Nr 171, poz. 1666).

odpowiedzialnością za kartę charakterystyki obłożony jest podmiot wprowadzający preparat niebezpieczny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (importer).

Wyrokiem z 14 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 441/08, WSA w Gdańsku orzekł o prawidłowości rozstrzygnięć organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przedmiocie zakazu wprowadzania do obrotu określonych środków spożywczych.

Dokonując analizy krajowych i wspólnotowych regulacji prawnych sąd przyjął, że w przypadku stwierdzenia, iż towary objęte graniczną kontrolą sanitarną nie spełniają obowiązujących wymagań zdrowotnych, właściwy organ zobligowany jest podjąć działania określone w art. 18–21 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu. W ocenie sądu zadaniem służb sanitarnych na podstawie obowiązujących przepisów prawa krajowego, jak i wspólnotowego jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Temu celowi podporządkowane są unormowania określające sposób postępowania z towarami sprowadzanymi z państw trzecich, aby wykluczyć możliwość wprowadzenia na rynek produktów, których bezpieczeństwo stosowania dla zdrowia nie jest znane. W ocenie sądu w świetle wykładni językowej art. 82 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie budzi wątpliwości, że organ wobec towarów niespełniających obowiązujących wymagań zdrowotnych podejmuje działania określone w art. 18–21 rozporządzenia nr 882/2004. Sąd uznał, że w sprawie były podstawy do zastosowania przez organ art. 54 ust. 2 pkt b/ rozporządzenia nr 882/2004. Unormowania zawarte w art. 19 tego rozporządzenia określają bowiem sposób postępowania wobec towarów sprowadzonych z państw trzecich, co do których organy kontroli stwierdziły niezgodność z prawem paszowym lub żywnościowym. Nie oznacza to jednak, że przepis ten jako lex specialis eliminuje możliwość sięgania po katalog krajowych środków wykonawczych wymienionych w tytule VII i przewidzianych w art. 54 jako działania w przypadku niezgodności. Katalog ten zawiera szereg środków, a wybór właściwego należy do organu prowadzącego postępowanie, który wykrył niezgodność. Za taką wykładnią powyższej regulacji przemawiała w ocenie sądu zarówno wykładnia językowa, jak i celowościowa umożliwiająca wybór środka najbardziej efektywnego ze względu na chronione dobro – zdrowie ludzi.

4.7. Prawo lotnicze

Wyrokiem z 29 października 2009 r., sygn. akt I OSK 781/08, NSA oddalił skargę i uchylił wyrok sądu pierwszej instancji w przedmiocie legalności decyzji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w przedmiocie stwierdzenia naruszenia przez przewoźnika lotniczego postanowień rozporządzenia [WE] nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r.[84]

[84] Rozporządzenie nr 261/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie [EWG] nr 295/91 (Dz. Urz. WE L 46 z dnia 17 lutego 2004 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 7, t. 8, s. 10.).

NSA przypomniał, że stosownie do art. 16 powołanego rozporządzenia każde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za wykonywanie postanowień rozporządzenia w odniesieniu do lotów z lotnisk znajdujących się na jego terytorium oraz lotów z krajów trzecich na te lotniska. W razie konieczności organ ten podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów. Państwa członkowskie informują Komisję o organie wyznaczonym na podstawie ustępu 1. Bez uszczerbku dla art. 12 rozporządzenia każdy pasażer może wnieść do każdego organu wyznaczonego na podstawie ust. 1 lub do każdego innego właściwego organu wyznaczonego przez państwo członkowskie skargę na naruszenie przepisów rozporządzenia, które miało miejsce na jakimkolwiek lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, lub skargę dotyczącą jakiegokolwiek lotu z kraju trzeciego na lotnisko znajdujące się na tym terytorium (ust. 2). Ustanowione przez państwa członkowskie sankcje za naruszenie przepisów rozporządzenia powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (ust. 3).

Sąd wskazał, że w rozporządzeniu Nr 261/2004/WE określono pięć sytuacji odnoszących się do opóźnienia, zróżnicowanych ze względu na kryterium odległości przewidywanego lotu oraz upływu czasu od momentu planowanego lotu. Do wynikłej w niniejszej sprawie sytuacji zastosowanie znajduje art. 6 ust. 1 lit. c/ pkt iii rozporządzenia 261/2004. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu jeżeli obsługujący przewoźnik lotniczy ma uzasadnione powody, aby przewidywać, że lot będzie opóźniony w stosunku do planowanego startu o cztery lub więcej godzin w przypadku innych lotów niż loty określone w lit. a/ lub b/, pasażerowie otrzymują (w wersji ang: *passengers shall be offered*, w wersji niem.: *so werben den Fluggästen (...) angeboten*) od obsługującego przewoźnika lotniczego, gdy opóźnienie wynosi co najmniej pięć godzin, pomoc określoną w art. 8 ust. 1 lit a/. Ponadto w myśl ust. 2 art. 6 rozporządzenia w każdym przypadku pomoc jest oferowana w ramach limitów czasowych określonych powyżej w odniesieniu do poszczególnego przedziału odległości (ust. 2).

NSA ustalił także, analizując różne wersje językowe rozporządzenia 261/2004, że nie może być wątpliwości, iż wskazany przepis rozporządzenia powinien być rozumiany w taki sposób, że przewoźnik lotniczy bezwarunkowo, niezależnie od okoliczności, w przypadku wypełnienia przesłanek wskazanych w art. 6 zobowiązany jest zaoferować pasażerowi i zrealizować na jego rzecz pomoc określoną w art. 8 ust. 1 lit. a/.

Sąd ustalił, że w przypadku kwalifikowanego opóźnienia lotu pasażer ma możliwość odstąpienia od umowy przewozu, uzewnętrzniając to poprzez rezygnację z rejsu, co z kolei nakłada na przewoźnika lotniczego obowiązek zwrotu należności za bilet. Sam fakt, że pasażer nie korzysta z opóźnionego rejsu mimo posiadanego biletu, świadczyć będzie, że z niego rezygnuje. O tym zaś, czy lot służy, czy przestał już służyć wskutek opóźnienia rejsu celowi związanemu z pierwotnym planem podróży, decyduje jedynie pasażer, który – kupując bilet – zawiera umowę z przewoźnikiem lotniczym (bezpośrednio lub np. za pośrednictwem biura podróży), od której zawsze może odstąpić, w szczególności gdy skorzystanie z opóźnionego lotu mija się z jakimkolwiek planowanym, pierwotnym celem podróży. Nie do zaakceptowania jest w ocenie Sądu pogląd, że w takich okolicznościach na organie administracji spoczywa obowiązek zbadania, a w konsekwencji oceny, czy istotnie lot służy, czy nie służy pierwotnemu celowi podróży pasażera. Oznaczałoby to bowiem w ocenie Sądu, że o tym, czy lot służy pierwotnemu celowi podróży, decydowałby ostatecznie organ, a nie sam zainteresowany. Również przewoźnik lotniczy nie jest uprawnio-

ny, by dociekać, dlaczego część pasażerów znacznie opóźnionego lotu rezygnuje z niego, a więc czy lot służy bądź nie ich pierwotnemu celowi podróży. Przewoźnik lotniczy winien zwrócić należność za bilet, jeżeli opóźnienie lotu wynosi co najmniej pięć godzin, a pasażer rezygnuje z rejsu. W żadnym razie możliwość rezygnacji z opóźnionego lotu nie może być i nie jest więc uzależniona od uprawdopodobnienia przez pasażera, że lot przestał służyć jego pierwotnemu planowi podróży. Taki obowiązek nie wynika bowiem z omawianych przepisów i w żaden sposób nie można go wyprowadzać w drodze wykładni tych norm. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETS wykładnia prawa wspólnotowego prowadząca do nałożenia dodatkowych obowiązków na jednostki w celu wykonania ich praw wynikających wprost z przepisów rozporządzenia (bez wyraźnego wprowadzenia takiej możliwości w przepisach) jest niezgodna z zasadami prawa wspólnotowego.

NSA podkreślił, że przepisy rozporządzenia mają nie tylko zapewniać wysoki poziom świadczonych przez przewoźników lotniczych usług na obszarze Wspólnoty, ale także gwarantować pasażerom możliwość egzekwowania ich praw. NSA wskazał, że organ – Prezes ULC – słusznie przyjął, że pkt 17 Preambuły do rozporządzenia stanowi, że pasażerom, których loty są opóźnione o określony czas, powinno się udzielić odpowiedniej opieki oraz powinni oni mieć możliwość rezygnacji ze swoich lotów i otrzymania zwrotu należności za bilety albo kontynuowania podróży na satysfakcjonujących ich warunkach. Warto przy tym zaznaczyć, że kontekst tego zapisu odnosi się wprost do sytuacji uregulowanej w art. 8 ust. 1 lit. a/ w związku z art. art. 6 ust. 1 lit. c/ pkt iii rozporządzenia, co świadczy w sposób jednoznaczny o intencjach ustawodawcy wspólnotowego, którego celem nadrzędnym przy formułowaniu zapisów rozporządzenia była ochrona interesów pasażerów korzystających z przewozów lotniczych. Cel regulacji determinuje więc treść przepisów rozporządzenia, których brzmienie jest na tyle jasne, że nie powinno budzić wątpliwości i stwarzać problemów interpretacyjnych. W ocenie Sądu organ zasadnie zatem przyjął, że przewoźnik lotniczy naruszył przepis art. 8 ust. 1 lit. a/ przedmiotowego rozporządzenia, ponieważ nie zaoferował pasażerom zwrotu poniesionych przez nich kosztów biletu w sytuacji, gdy zrezygnowali oni z podróży lotem z uwagi na opóźniony start samolotu o więcej niż pięć godzin.

4.8. Podatki

Ze względu na fakt, że większość przepisów prawa pochodnego Wspólnoty w tej dziedzinie przyjęta została w formie dyrektyw, jedynie sporadycznie sądy administracyjne 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[85].

4.9. Własność przemysłowa

W wyroku z 25 maja 2009 r. (sygn. VI SA/Wa 79/09) WSA w Warszawie rozważał kwestię podobieństwa krajowego zgłoszenia z zarejestrowanym na podstawie i w trybie rozporządzenia wspólnotowym znakiem towarowym. Ustosunkowując się do zarzutu dotyczące-

[85] Dz. Urz. UE L 288 z 29 października 2005 r., s. 1–9. Zob. np. wyrok z 15 października 2009 r., sygn. akt I FSK 1315/08.

go naruszenia przepisu art. 132 ust. 2 pkt 2 ustawy z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[86] poprzez zastosowanie tego przepisu jako przeszkody rejestracji znaku towarowego „Jo!" w sytuacji, gdy przepis ten w ocenie skarżącego nie mógł być zastosowany jako przeszkoda rejestracji tego znaku ze względu na wspólnotowy znak towarowy „JOgurt" z wcześniejszym pierwszeństwem, sąd przypomniał, iż w świetle art. 9 rozporządzenia uprawnionemu do wspólnotowego znaku towarowego przysługuje prawo wyłączne do zarejestrowanego oznaczenia, co oznacza, że może on zakazać „wszelkim stronom trzecim, które nie posiadają jego zgody, używania w obrocie handlowym: (...) b) oznaczenia, w przypadku którego z powodu jego identyczności lub podobieństwa do wspólnotowego znaku towarowego oraz identyczności lub podobieństwa towarów lub usług, których dotyczy wspólnotowy znak towarowy i to oznaczenie, istnieje prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd opinii publicznej; prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd obejmuje również prawdopodobieństwo skojarzenia oznaczenia ze znakiem towarowym". Powyższe oznacza, że wyłączne prawo uprawnionego do znaku wspólnotowego, które rozciąga się na wszystkie kraje członkowskie, stanowi przeszkodę względną dla rejestracji podobnego krajowego znaku towarowego dla towarów identycznych, jeżeli spełniona jest dodatkowa przesłanka prawdopodobieństwa wprowadzania w błąd opinii publicznej. Sąd podkreślił także, iż z prawa wspólnotowego wynika, że akty prawne o randze rozporządzenia odnoszą bezpośredni skutek w państwach członkowskich, nie wymagając implementacji do porządku krajowego. W związku z powyższym należy uznać, że rozporządzenie miało w dniu zgłoszenia znaku towarowego „Jo!" zastosowanie do oceny zdolności rejestrowej krajowych zgłoszeń dokonanych w Polsce. Na gruncie p.w.p. przepis art. 132 ust. 5, który wszedł w życie z dniem przystąpienia Polski do UE, pozwala zdaniem sądu na uwzględnienie w toku postępowania o udzielenie prawa ochronnego na znak towarowy zgłoszony w trybie krajowym określonych przeszkód rejestracji wynikających z zarejestrowania lub zgłoszenia znaku towarowego w trybie Porozumienia madryckiego o międzynarodowej rejestracji znaków towarowych z 14 kwietnia 1891 r., Protokołu do porozumienia madryckiego o międzynarodowej rejestracji znaków towarowych lub w trybie wspólnotowym. Sąd zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu do rządowego projektu nowelizacji Prawa własności przemysłowej (druk sejmowy nr 1607, IV kadencja 2003 r.) wskazano, że zmiana przepisu art. 4 p.w.p. była podyktowana koniecznością uwzględnienia w prawie polskim procedur uzyskiwania praw wyłącznych przewidzianych prawem wspólnotowym. Chodziło jedynie o te procedury, które wynikają z norm prawa wspólnotowego bezpośrednio obowiązujących, jak np. z rozporządzenia w sprawie wspólnotowego znaku towarowego. Reasumując sąd wskazał, że konieczność uwzględnienia przez polski Urząd Patentowy wcześniejszego pierwszeństwa znaku wspólnotowego wynika zarówno z omawianego rozporządzenia, jak i z art. 132 ust. 5 p.w.p. w zw. z art. 4 p.w.p. Zgodnie z tymi przepisami Urząd Patentowy uwzględnia w ramach toczącej się procedury krajowej względną przeszkodę rejestracji cieszącego się wcześniejszym pierwszeństwem znaku wspólnotowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest to właśnie ów szczególny tryb ochrony znaku towarowego wynikający z obowiązującego bezpośrednio w kraju członkowskim rozporządzenia wspólnotowego, o czym mowa w art. 4 p.w.p. W świetle art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. przeszkoda względna

[86] Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm., dalej: p.w.p.

rejestracji zachodzi w przypadku, gdy dla podobnych towarów zgłoszony zostanie znak podobny lub identyczny do znaku z wcześniejszym pierwszeństwem, jeżeli zachodzi ryzyko wprowadzenia odbiorców w błąd. Na zakończenie swoich rozważań WSA podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie niesporne jest podobieństwo towarów oraz to, że relewantną grupą odbiorców tych towarów, przez pryzmat której należy dokonywać oceny podobieństwa oznaczeń oraz prawdopodobieństwa wprowadzania w błąd, są przeciętni konsumenci.

5. Wykładnia i stosowanie prawa polskiego w świetle prawa wspólnotowego (unijnego)

5.1. Wykładnia prawa polskiego w świetle TWE

W wyroku z 24 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 223/08, NSA zaznaczył, że podstawowym aktem regulującym prawa i obowiązki obywateli Państw Członkowskich WE jest Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską[87]. Stanowi o tym art. 17 ust. 2 TWE, zgodnie z którym obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktacie. NSA podkreślił, że realizację swobody prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako swoboda przepływu usług, jak i swobody przedsiębiorczości, zapewnia w praktyce art. 47 ust. 2 w zw. z art. 47 ust. 1 TWE stanowiący, że w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek Rada uchwala dyrektywy zmierzające do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek. Powyższe założenia dotyczące swobody działalności gospodarczej doprecyzowuje Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym[88], której zadaniem jest stworzenie ogólnych ram prawnych przynoszących korzyści dla szerokiej gamy usług, a jednocześnie uwzględniających specyficzne cechy każdego rodzaju działalności lub zawodu oraz ich systemu regulacji[89]. NSA za istotne w rozpoznawanej sprawie uznał, że wskazana wyżej dyrektywa nie ma wpływu na „warunki zatrudnienia, w tym na maksymalny czas pracy i minimalne okresy wypoczynku, minimalny wymiar rocznego urlopu wypoczynkowego, minimalne stawki płac oraz na zasady dotyczące zdrowia, bezpieczeństwa i higieny pracy stosowane przez państwa członkowskie zgodnie z prawem wspólnotowym"[90].

W sprawie zakończonej wyrokiem z 19 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 183/08, NSA stanął przed dylematem, czy konieczne jest wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zezwolenia na nabycie udziałów w spółce handlowej z siedzibą w Polsce, będącej właścicielem nieruchomości gruntowej dla podmiotu pochodzącego z Brytyjskich Wysp Dziewiczych. W związku z powyższym niezbędne okazało się wyjaśnienie, jaki jest status Brytyjskich Wysp Dziewiczych w świetle TWE: czy Wyspy te należy traktować jako

[87] Wersja skonsolidowana w j. polskim – Dz. Urz. UE C 321 E z 29 grudnia 2006 r., s. 37, dalej: TWE ze zm.

[88] Dz. Urz. UE Nr L 376 z 27 grudnia 2006 r., s. 36.

[89] Por. motyw 7 preambuły do Dyrektywy.

[90] Por. motyw 14 preambuły do Dyrektywy.

kraje członkowskie Unii Europejskiej, czy są one jednym z krajów i terytoriów zamorskich, czy wreszcie należy je klasyfikować jako państwa trzecie w rozumieniu Traktatu. Następnie należało odpowiedzieć na pytanie, czy w ogóle i które z części TWE znajdą zastosowanie do stosunków pomiędzy Brytyjskimi Wyspami Dziewiczymi a Polską jako państwem członkowskim Unii Europejskiej.

NSA ustalił, że traktatowe zasady stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z WE określa wydana na podstawie art. 187 TWE decyzja Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską – „Decyzja o Stowarzyszeniu Zamorskim"[91].

NSA podkreślił, że przy rozpatrywaniu kwestii zakresu zastosowania artykułu 183 ust. 5 TWE, który wskazuje, że w stosunkach między państwami członkowskimi oraz krajami i terytoriami prawo przedsiębiorczości obywateli i spółek jest regulowane zgodnie z postanowieniami i przy zastosowaniu procedur przewidzianych w rozdziale dotyczącym prawa przedsiębiorczości oraz na niedyskryminacyjnych podstawach, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych przyjętych na podstawie artykułu 187 oraz artykułu 45 ust. 2 pkt a/ i b/ Decyzji, należy mieć na względzie specjalny reżim stowarzyszenia i odpowiednie stosowanie przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do krajów i terytoriów zamorskich (KTZ).

Sąd wskazał, że zgodnie z pkt 6 Decyzji KTZ, pomimo że KTZ nie są państwami trzecimi i nie stanowią części jednolitego rynku, to muszą przestrzegać zobowiązań nałożonych na państwa trzecie w odniesieniu do handlu, w szczególności reguł pochodzenia norm zdrowotnych i zdrowia roślin oraz środków ochronnych. Specjalny charakter związków KTZ ze Wspólnotą przejawia się w zastosowaniu traktatowych zasad prawa przedsiębiorczości obywateli i spółek (art. 183 ust. 5 TWE), ale pełne zastosowanie przepisów traktatowych w tej kwestii uznawane jest jednak za długoterminowy cel stowarzyszenia (art. 44 Decyzji).

W opinii NSA, na obecnym etapie stowarzyszenia Wspólnota zobowiązana jest do poszanowania swobody przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w stosunkach z podmiotami pochodzącymi z KTZ w zakresie odpowiadającym obowiązkom wynikającym z Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (GATS)[92] oraz art. 45 ust. 2 pkt a/ Decyzji.

Sąd wskazał, że art. 45 ust. 2 pkt a/ Decyzji o stowarzyszeniu powinien być interpretowany zgodnie z celami przedstawionymi łącznie w TWE, Decyzji o stowarzyszeniu i wreszcie w GATS, tj. ze stopniowym zwiększaniem wymiany handlowej oraz ułatwianiem uczestnictwa krajów rozwijających się.

Z uwagi na fakt, że obecnie przepisy przewidują oparcie wymiany handlowej w ramach stowarzyszenia WE – KTZ na asymetrii wzajemnych praw i obowiązków, KTZ zobowiązują się do przyznania klauzuli najwyższego uprzywilejowania obywatelom, przedsiębiorstwom oraz spółkom pochodzącym z państw członkowskich. Zasada niedyskryminacji w ramach swobody przedsiębiorczości obejmuje także obowiązek określenia jednolitych warunków wjazdu i pobytu na terytorium KTZ dla obywateli wszystkich państw członkowskich, jeżeli wiąże się to z prowadzeniem przez te podmioty działalności gospodarczej.

[91] Dz. Urz. UE L 314 z dnia 30 listopada 2001 r., s. 1.
[92] Dz. Urz WE L 336 z 1994 r., s. 191.

NSA uznał, że spółki z siedzibą na terytorium Brytyjskich Wysp Dziewiczych należących do KTZ (krajów i terytoriów zamorskich, które nie stanowią części Wspólnoty bez względu na to, czy i w jakim stopniu prawo powiązanego państwa członkowskiego ma zastosowanie w danym KTZ) nie można uznać za przedsiębiorcę państwa członkowskiego Europejskiego Obszaru Gospodarczego w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[93]. Tym samym w ocenie NSA nabycie lub objęcie przez spółkę lub przedsiębiorstwo z siedzibą na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych (spółkę lub przedsiębiorstwo KTZ) udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także każda inna czynność prawna dotycząca udziałów lub akcji wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli w ich wyniku spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanie się spółką kontrolowaną.

5.2. Wykładnia przepisów krajowych w świetle dyrektyw WE

5.2.1. *Prawo podatkowe*. W sprawach podatkowych sądy administracyjne dokonywały oceny krajowych przepisów wdrażających dyrektywy wspólnotowe przede wszystkim w sprawach z dziedziny podatków poddanych najściślejszej harmonizacji w ramach Wspólnoty, tj. podatku od towarów i usług (VAT) oraz podatku akcyzowego.

W dziedzinie podatku VAT w przeważającej liczbie spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne podatnicy oraz organy podatkowe powoływały się na przepisy dyrektyw wspólnotowych i na orzecznictwo sądów wspólnotowych. Sądy administracyjne podejmując rozstrzygnięcia w tych sprawach bardzo często stosowały prowspólnotową wykładnię przepisów prawa z uwzględnieniem orzecznictwa ETS.

Prowspólnotowa wykładnia przepisów prawa krajowego oraz wymogi wynikające z wspólnotowej zasady neutralności podatku VAT były często powoływane przy rozstrzyganiu prawa podatnika do odliczenia podatku VAT naliczonego w poprzednich fazach obrotu. Sądy administracyjne w 2009 r. przyznały takie prawo byłym wspólnikom spółki cywilnej za okres rozliczeniowy, w którym pozostawała ona czynnym podatnikiem VAT[94]. Dodatkowo sądy administracyjne uznały, że podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego od zakupu usług reprezentacyjnych, takie ograniczenie nie obowiązywało bowiem przed dniem wejścia Polski do UE[95].

Prawo wspólnotowe oraz orzecznictwo ETS były również powoływane w sprawach podmiotowości prawnopodatkowej gminy jako podatnika podatku VAT[96], oceny przepisów krajowych w zakresie obowiązków dokumentacyjnych dla celów podatku VAT[97] czy opodatkowania czynności o charakterze kompleksowym jednolitą stawką podatku od towarów i usług[98].

[93] Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758.

[94] Wyroki z 17 marca 2009 r., sygn. akt I FSK 148/08, z 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt I FSK 187/08.

[95] Wyrok z 9 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1199/08.

[96] Wyrok z 5 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1045/08; wyroki z 17 marca 2009 r., sygn. akt I FSK 1949/07, z 18 listopada 2008 r., sygn. akt I FSK 1148/07.

[97] Wyroki z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt I FSK 281/08; z 5 czerwca 2009 r., sygn. akt I FSK 338/08.

[98] Wyrok z 26 lutego 2009 r., sygn. akt I FSK 1989/07.

W wielu orzeczeniach sądy administracyjne dokonywały również prowspólnotowej wykładni pojęć użytych w VI Dyrektywie VAT, m.in. przesądzając o opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług czynności wykonywanych przez biegłego w postępowaniu sądowym[99], badając wynikające z prawa wspólnotowego przesłanki zwolnienia usług wykonywanych osobiście przez techników dentystycznych[100] czy przyznania statusu podatnika w podatku od towarów i usług[101].

Często również sądy administracyjne uznawały, że polskie przepisy prawidłowo wdrażają postanowienia dyrektyw wspólnotowych, m.in. jeśli chodzi o wymogi dokumentacyjne w eksporcie towarów[102]. Sądy administracyjne odwoływały się także do wykształconej w orzecznictwie ETS doktryny nadużycia prawa podatkowego[103].

Warto również wskazać, że oprócz zagadnień związanych z prawem materialnym, prowspólnotowa wykładnia stosowana była przez sądy administracyjne przy ocenie zastosowania krajowych przepisów proceduralnych. W uchwale NSA zajął się problemem zastosowania cywilistycznej konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia jako ograniczenia prawa podatnika do zwrotu nadpłaty podatku akcyzowego od energii elektrycznej. W rozpatrywanej sprawie istotne było, że podatnik wystąpił o zwrot podatku, który zgodnie z wyrokiem ETS w sprawie C–475/07 Komisja przeciwko Polsce został pobrany niezgodnie z prawem wspólnotowym. Oceniając możliwość ograniczenia prawa do dochodzenia roszczenia restytucyjnego podatnika w sytuacji, gdy zwrot nienależnie pobranego podatku spowodowałby bezpodstawne wzbogacenie podatnika, NSA szeroko odniósł się do wspólnotowego prawa jednostki do dochodzenia zwrotu podatku pobranego niezgodnie z prawem wspólnotowym oraz orzecznictwa ETS wskazującego zakres i dopuszczalne ograniczenia tego prawa. Analiza twierdzeń Trybunału oraz rozwiązań proceduralnych funkcjonujących w innych państwach członkowskich stanowiła istotny element uzasadnienia podjętego przez NSA rozstrzygnięcia[104].

5.2.2. *Uprawnienie do kierowania pojazdami*. W wyroku z 4 listopada 2009 r., II GSK 167/09, NSA zajmował się interpretacją pojęcia „pracownik". Sąd za niezasadny uznał w tej sprawie zarzut skarżącej w przedmiocie naruszenia punktu 4 lit. c załącznika nr 1 do Dyrektywy nr 2006/94/WE[105] poprzez jego błędną wykładnię z pominięciem innych niż polska wersji językowych i przyjęcie, że przewóz na potrzeby własne może być prowadzony wyłącznie przy pomocy pracowników w rozumieniu przepisu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy[106].

NSA ustalił, że polska wersja językowa dyrektywy Nr 2006/94/WE w załączniku nr 1 w pkt 4, dotyczącym przewozów zwolnionych z wszelkich zezwoleń wspólnotowych oraz

[99] Uchwała z 12 stycznia 2009 r., sygn. akt I FPS 3/08.

[100] Wyrok z 4 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1404/08.

[101] Wyrok z 27 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Lu 50/09.

[102] Wyroki z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Ol 471/08 oraz z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 176/09; z 9 października 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 933/09.

[103] Wyrok z 17 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1421/09.

[104] Uchwała z 13 lipca 2009 r., sygn. akt I FPS 4/09.

[105] Dyrektywa 2006/94/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia wspólnych reguł dla niektórych rodzajów drogowego przewozu rzeczy (tekst ujednolicony) – Dz. Urz. UE L 374 z 27 grudnia 2006 r., s. 5.

[106] Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

z innych zezwoleń przewozowych, wymaga m.in., aby kierowcą pojazdu był pracownik przedsiębiorstwa. Sąd wskazał, że podobnie przyjęto w angielskiej wersji dyrektywy (ang. *employees of the undertaking*). Z kolei wersje niemiecka i francuska posługują się w tym przedmiocie terminem „własny personel przedsiębiorstwa" (fr. *le personnel propre de l'entreprise*; niem. *eigenen Personal des Unternehmens*). NSA zwrócił uwagę, że porównanie powyższych wersji językowych może na pierwszy rzut oka prowadzić do wniosku, iż w zależności od wersji mamy do czynienia z pojęciami o różnym zakresie znaczeniowym. Termin „pracownicy przedsiębiorstwa" (wersje angielska i polska) wydaje się – zdaniem Sądu – akcentować element podmiotowy (pracownik związany z przedsiębiorstwem więzią prawną umowy o pracę). Z kolei termin „własny personel przedsiębiorstwa" (wersje francuska i niemiecka) również akcentuje w ocenie NSA więź prawną z przedsiębiorstwem, ale raczej w aspekcie przedmiotowym, tj. przez pryzmat czynności wykonywanych na rzecz przedsiębiorstwa, bez względu na formę prawną powiązania z pracodawcą.

Rozważając poprawność polskiej wersji językowej dyrektywy 2006/94/WE, NSA odwołał się szeroko do orzecznictwa ETS w przedmiocie konsekwencji różnic pomiędzy wersjami językowymi aktów prawa wspólnotowego[107].

NSA odwołując się do opinii rzecznika generalnego z 4 lipca 2002 r. w sprawach połączonych C–228/01 *Jacques Bourrasse przeciwko Ministre Public* oraz C–289/01 *Ministre Public przeciwko Jean-Marie Perchicot*[108] podkreślił, że zarówno termin „własny personel przedsiębiorstwa", jak i „pracownicy przedsiębiorstwa" jest uznawany przez prawo wspólnotowe za to samo pojęcie, a różnice pomiędzy wersjami ograniczają się do użycia określeń synonimicznych. NSA podzielił również wyrażony w opinii rzecznika pogląd, iż pojęcie „pracownik przedsiębiorstwa" powinno być definiowane w świetle ustawodawstwa każdego z państw członkowskich.

NSA przenosząc rozważania dotyczące dyrektywy 2006/94/WE na przepisy prawa krajowego ustalił, że za polską regulację implementacyjną należy uznać ustawę o transporcie drogowym, która w art. 4, zawierającym tzw. słowniczek ustawowy, wskazuje w pkt 4 lit. a/ jako jeden z warunków (koniecznych do łącznego spełnienia), aby niezarobkowy przewóz drogowy był wykonywany przez przedsiębiorcę lub jego pracowników. W omawianej ustawie przyjęto zatem wąskie rozumienie pojęcia pracownika, zdeterminowane formą prawną łączącą go z przedsiębiorstwem (pracodawcą), tj. umową o pracę, co odpowiada regulacji zawartej w Kodeksie pracy[109]. NSA wskazał, że wąskie ujęcie w ustawie pojęcia pracownika wydaje się być zgodne z orzecznictwem ETS.

W ocenie NSA poprawność wąskiego rozumienia pojęcia „pracownik", przyjętego w art. 4 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym i w polskiej wersji językowej dyrektywy 2006/94/WE, może potwierdzać również analiza prawnoporównawcza. I tak w § 1 ust. 2 pkt 3 niemieckiej ustawy o towarowym transporcie samochodowym z 2 czerwca 1998 r. tamtejszy ustawodawca krajowy posługuje się określeniem „własny personel przedsię-

[107] Wyrok ETS z 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C–187/07 Dirk Endendijk, Zb.Orz. 2008, s. I–2115, pkt 22–24 i powołane tam orzecznictwo.

[108] Wyrok ETS z 7 listopada 2002 r., Zb.Orz. 2002, s. I–10213.

[109] Por. wyrok z 24 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1254/06.

biorstwa", które jest w praktyce interpretowane jako obejmujące pracowników związanych z przedsiębiorcą umową o pracę, a nie np. pracowników czasowych czy najemnych.

NSA ustalił, że liberalizacja przepisów prawa wspólnotowego, a w konsekwencji regulacji krajowej, nastąpi z przyjęciem i wejściem w życie nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych. W świetle przepisu art. 1 ust. 5 lit. d/ (iii) projektowanego rozporządzenia, przyjętego w drugim czytaniu przez Parlament Europejski w dniu 23 kwietnia 2009 r., będzie miał on zastosowanie w sytuacji, gdy pojazdy silnikowe będą prowadzone przez personel zatrudniony lub pozostający do dyspozycji tego przedsiębiorstwa na mocy zobowiązania umownego. Zatem w omawianej kwestii, która dotyczy zakresu pojęcia „pracownik", projektowane rozporządzenie w stosunku do obecnej Dyrektywy nr 2006/94 zawiera jakościowo nową regulację. Wskazywać to może, zdaniem NSA, na prawidłową implementację obowiązującej jeszcze Dyrektywy 2006/94 przez polskiego ustawodawcę w przepisie art. 4 pkt 4 lit. a/ u.t.d., gdzie nadano pojęciu „pracownik" zawężający zakres, tj. ograniczony do osoby, z którą pracodawcę łączy umowa o pracę.

5.2.3. *Rejestracja pojazdów*. Spośród spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne w 2009 r., a dotyczących problematyki rejestracji pojazdu, na uwagę zasługuje wyrok z 11 marca 2009 r. (sygn. akt II SA/Po 1018/08). W rozpatrywanej sprawie Sąd uchylił decyzje orzekające o odmowie rejestracji pojazdu samochodowego w związku z nieprzedłożeniem dowodu rejestracyjnego wydanego poza granicami Polski w kraju, w którym pojazd był zarejestrowany przed sprowadzeniem na terytorium RP. W uzasadnieniu wyroku Sąd przypomniał, iż dokonując kontroli legalności zaskarżonego aktu wydanego na podstawie krajowych przepisów zharmonizowanych, sąd administracyjny najpierw bada jego zgodność z prawem wspólnotowym. W konsekwencji WSA uznał, że art. 72 ust. 1 pkt 5 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[110] powinien być interpretowany w świetle celów dyrektywy nr 1999/37/WE jako instrument służący usprawnieniu funkcjonowania rynku wspólnotowego w zakresie obrotu pojazdami. Sąd ustalił w sprawie, że samochód będący przedmiotem kontrolowanych decyzji został sprowadzony w 2002 r., tj. w okresie, w którym w Niemczech, skąd sprowadzono pojazd, nie implementowano jeszcze dyrektywy nr 1999/37/WE. Pojazdy zbywane za granicę podlegały wymeldowaniu, a niemieckie organy rejestracyjne zatrzymywały dowód rejestracyjny, wydając jedynie kartę pojazdu (po odcięciu prawego dolnego rogu) z adnotacją o wymeldowaniu (pieczęć). W ocenie Sądu art. 72 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym może znaleźć zastosowanie tylko w odniesieniu do pojazdów sprowadzonych z państwa członkowskiego, w którym implementowano dyrektywę 1999/37/WE bądź którego prawodawstwo krajowe pozwalało na pozostawienie dowodu rejestracyjnego w dyspozycji właściciela w celach rejestracyjnych w innym państwie (jak obecnie wedle ustaleń Sądu jest w Republice Federalnej Niemiec). Powyższy przepis nakłada bowiem na właściciela sprowadzanego pojazdu obowiązek, którego wykonanie zależy od uprawnienia do uzyskania dowodu rejestracyjnego od organów rejestracyjnych państwa pochodzenia. Stąd w ocenie Sądu nie można wprost stosować przepisu art. 72 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym bez zbadania, czy dyrektywa, na podstawie której został wprowadzony, została implementowana w państwie pochodzenia

[110] Dz. U. z 2005 r. Nr 108 poz. 908 ze zm.

pojazdu, ponieważ art. 5 ust. 2 dyrektywy nakazuje wydanie świadectwa rejestracji właścicielowi pojazdu, co jest korelatem obowiązku jego okazania w celu rejestracji w innym państwie.

5.2.4. *Obszary Natura 2000*. W sprawie o sygn. akt IV SA/Po 148/09 (wyrok z 13 maja 2009 r.) WSA w Poznaniu oceniając legalność zaskarżonej uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Morasko-Radojewo-Umultowo", część Dolina Warty – A w Poznaniu, uznał, że uchwała ta w sposób należyty realizuje obowiązki wynikające z art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust.1 dyrektywy Rady 1992/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[111], zapewniając ochronę obszaru PLH300001 Biedrusko, zaprojektowanego jako obszar Natura 2000 w myśl dyrektywy siedliskowej. Za taką wykładnią, zdaniem Sądu, przemawia w szczególności regulacja zawarta w art. 5 pkt 1d, 2b, 2c, art. 25 pkt 1–3, art. 27 ust. 3 pkt 1, art. 37 ust. 1 i art. 38 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[112], art. 165 i art. 169 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[113], które wprost wskazują na normatywne skutki zaprojektowania obszarów Natura 2000.

5.2.5. *Handel emisjami*. W postanowieniu z 5 listopada 2009 r., sygn. akt. II OSK 1199/09, NSA odniósł się do wniosku strony o rozważenie skierowania do ETS pytania prejudycjalnego, czy przepisy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE oraz zasada efektywnej ochrony sądowej, będąca zasadą ogólną prawa wspólnotowego, sprzeciwiają się przydziałowi przez państwo członkowskie określonej liczby uprawnień do emisji CO_2 dla danej instalacji w akcie normatywnym, jeżeli skutkuje to wyłączeniem możliwości poddania kontroli sądowej przez podmiot prowadzący instalację przydziału uprawnień dokonywanych przez państwo członkowskie. NSA nie podzielił tych wątpliwości i zdecydował nie inicjować postępowania prejudycjalnego. Stwierdził, że udzielenie odpowiedzi na sformułowane przez wnoszącego skargę kasacyjną zagadnienie prawne nie jest potrzebne do wydania orzeczenia, ponieważ zapewnienie stronie (efektywnej) ochrony sądowej nie mogłoby w postępowaniu kasacyjnym prowadzić do otwarcia skarżącej drogi sądowej przed sądem administracyjnym w sprawie ze skargi na akt prawa powszechnie obowiązującego. NSA przypomniał, że z prawa wspólnotowego wynika dla państwa członkowskiego obowiązek podjęcia działań zabezpieczających prawa wynikające z krajowych środków implementacyjnych w stopniu, który umożliwiałby wyegzekwowane tych praw w procesie sądowym. Z powyższego wymogu nie zwalnia państwa członkowskiego okoliczność, że dyrektywa nie zawiera postanowień odnoszących się do ochrony sądowej. Sąd stwierdził, że w ramach rozpoznawanej sprawy nie budziło wątpliwości, iż zasada efektywnej ochrony sądowej w sprawie

[111] Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7–50 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 15, t. 2, s. 102–145 – Sprostowanie do dyrektywy Rady 1992/43/EWG, Dz. Urz. UE L 218 z 23 sierpnia 2007 r., s. 15–16.

[112] Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

[113] Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

dotyczącej rozdziału uprawnień do emisji indywidualnym odbiorcom powinna być w pełni respektowana. NSA wskazał, że w przedmiocie możliwości zaskarżenia na szczeblu krajowym samej decyzji władz państwa członkowskiego przyznającej indywidualne limity zajął stanowisko ETS w postanowieniu z 8 kwietnia 2008 r. w sprawie C–503/07 *Saint-Gobain Glass Deutschland przeciwko Komisji* (pkt 78 postanowienia; orzeczenie dotychczas niepublikowane), wskazując, że prowadzący zakłady, których uprawnienia do emisji dotyczą, są uprawnieni do kwestionowania środków krajowych przyjętych po wydaniu decyzji przez Komisję Europejską.

NSA podkreślił, że okoliczność, iż sąd administracyjny nie posiada kompetencji do oceny legalności przyjętych w krajowym porządku prawnym aktów implementujących dyrektywę 2003/87/WE (w zakresie jej art. 11 ust. 2), stanowi w rozpoznawanej sprawie przeszkodę do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

5.2.6. *Własność przemysłowa*. W wyroku NSA z 21 stycznia 2009 r. (sygn. akt II GSK 612/08) uznano za nietrafny zarzut, że ocena zdolności rejestracyjnej spornego wzoru przemysłowego nie była dokonana według stanu na dzień wejścia w życie p.w.p., lecz według redakcji późniejszych nowelizacji. Sąd podkreślił, że zarzut ten odnosił się zasadniczo do art. 104 p.w.p. Dokonując interpretacji pojęcia oryginalności wzoru przemysłowego, zawartego w przepisie art. 104 p.w.p., sąd pierwszej instancji trafnie, zdaniem NSA, uwzględnił obowiązującą polskie organy, w tym sądy krajowe, zasadę wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem wspólnotowym. Sąd wskazał, że wprawdzie pierwotna wersja art. 104 p.w.p. nie implementowała w pełni postanowień Dyrektywy Rady nr 89/104 z 21 grudnia 1988 r. mającej na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych[114], co nie oznacza, iż w ramach stosowania prawa sąd pierwszej instancji nie był zobowiązany stosować przepisu art. 104 p.w.p., interpretując jego treść w świetle sformułowań i celów przedmiotowej dyrektywy po to, aby osiągnąć wyznaczony przez nią rezultat.

W wyroku z 3 czerwca 2009 r., sygn. akt II GSK 986/08, NSA przywołał w uzasadnieniu wyroku decyzje Urzędu ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego[115] (OHIM) oraz orzeczenia ETS[116], z których wynika, że przeciwstawiane znaki towarowe powinny być badane całościowo. Powołane wyroki ETS posłużyły ponadto NSA do wskazania, że ocena znaków powinna być przeprowadzana w trzech płaszczyznach (fonetycznej, wizualnej i znaczeniowej), a do oceny towarów, dla których znaki mają służyć, należy brać pod uwagę ich naturę, przeznaczenie, sposób używania, konkurencyjność towarów wobec siebie, komplementarność towarów oraz obszar ich dystrybucji.

Z kolei w wyrokach z 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 1110/08 oraz II GSK 1111/08, NSA na podstawie postanowień art. 4 ust. 4 lit. a/ oraz preambuły dyrektywy 89/104 o znakach to-

[114] Dz. Urz. WE L 40 z 11 lutego1989 r., s.1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 17, t. 1, s. 146.

[115] Decyzja OHIM z 31 października 2008 r. nr B 1 1 160 912 ws. *Rogal*; decyzja OHIM z 28 sierpnia 2008 r. nr B 848 442 ws. *Kawasami*.

[116] Por. wyrok ETS z 6 października 2005 r. w sprawie C–120/04 *Medion*, Zb.Orz. 2005,s. I–8551; wyrok ETS z 11 listopada 1997 r. w sprawie C–251/95 *Sabel BV v Puma AG*, Zb.Orz. 1997, s. I–6191; wyrok ETS z 29 września 1998 r. w sprawie C–39/97 *Canon Kabushiki Kaisha / Metro-Goldwyn-Mayer*, Zb.Orz. 1998, s. I–5507.

warowych uznał, że dyrektywa ta nie wyklucza możliwości udzielenia w prawie krajowym ochrony niezarejestrowanym renomowanym znakom towarowym. Przywołując orzecznictwo SPI oraz ETS[117], jak również decyzję Urzędu ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (OHIM)[118], NSA przyjął, że miarą renomy znaku jest oprócz znaczącej jego znajomości udział znaku towarowego w rynku, intensywność oraz geograficzny zasięg używania, intensywność kojarzenia towarów z tym znakiem oraz wielkość nakładów poniesionych na reklamę i promocję znaku.

5.2.7. *Sprawy pracownicze*. W sprawie o sygnaturze III SA/Gd 459/08 (wyrok z 5 marca 2009 r.) WSA w Gdańsku kontrolował legalność rozstrzygnięć organów Służby Więziennej, podjętych na podstawie ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej[119] w przedmiocie udzielenia funkcjonariuszowi będącemu lekarzem czasu wolnego od pracy. W ocenie sądu organy prawidłowo wskazały, że dyżur, za który funkcjonariusz otrzymywał dodatkowe wynagrodzenie, nie był traktowany jako czas pracy uzasadniający prawo do odpoczynku.

Sąd oddalając skargę wskazał w uzasadnieniu wyroku, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/88/WE z 22 czerwca 2002 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy[120] znajduje bezpośrednie zastosowanie w relacji między szpitalem należącym do państwowej jednostki organizacyjnej, jaką jest Areszt Śledczy, i lekarzem wykonującym swe obowiązki w ramach stosunku służby pełnionej w Służbie Więziennej, będącej specyficzną służbą publiczną.

Interpretacja przepisów dyrektywy nie może w ocenie sądu prowadzić do kumulowania okresów należnego, a nieudzielonego czasu wolnego i wykorzystywania przez pracownika dłuższych okresów czasu wolnego poza okresami rozliczeniowymi określonymi w dyrektywie.

Sąd wskazał, że celem regulacji zastosowanej w sprawie dyrektywy jest zapewnienie bezpieczeństwa, higieny i ochrony zdrowia pracowników, a środki prowadzące do tego celu to organizacja pracy w sposób gwarantujący odpowiedni czas odpoczynku.

Prawa wykonywania zawodu dotyczyła uchwała z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OPS 2/08, wydana na wniosek składu przedstawiony postanowieniem z 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1208/07. Sąd podjął uchwałę o następującej treści: „W toku postępowania o stwierdzenie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki organy samorządu zawodowego pielęgniarek przy ustalaniu przesłanki posiadania dyplomu ukończenia polskiej szkoły pielęgniarskiej wydanego przez szkołę wyższą posiadającą akredytację, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej[121], nie mogą badać, czy szkoła ta spełniała wymagane standardy kształcenia". NSA odnosząc się do prawno-europejskich wątpliwości składu kierującego wniosek o podjęcie uchwały, stwierdził, że „Ustawa o zawodach pielęgniarki i położnej, po nowelizacji z 20 kwietnia

[117] Wyrok ETS z 14 września 1999 r. w sprawie C–375/97 *General Motors*, Zb.Orz.1999, s. I–5421 oraz wyroki SPI: z 13 grudnia 2004 r. w sprawie T–8/03 *El Corte Inglés / OHIM*, Zb.Orz. 2004, s. II–4297 oraz z 25 maja 2005 r. w sprawie T–67/04 *Spa Monopole / OHIM*, Zb.Orz. 2005, s. II–1825.

[118] Decyzja OHIM nr 780 256.

[119] Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.

[120] Dz. Urz. UE L 299 z 18 listopada 2003 r., s. 9–19; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 5, t. 4, s. 381–391 ze zm.

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

2004 r., jest zgodna z postanowieniami dyrektyw unijnych wskazanych w odnośniku nr 1 do tytułu ustawy nowelizującej"[122].

5.2.8. *Sprawy cudzoziemców*. Spośród orzeczeń dotyczących spraw cudzoziemców na uwagę zasługuje wyrok z 13 stycznia 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 2603/08, w którym przedmiot sporu sprowadzał się do ustalenia, czy organy orzekające zasadnie odmówiły skarżącemu zezwolenia na osiedlenie się w Polsce, przyjmując, iż wymagają tego względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 66 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach[123]), zważywszy na ilość i charakter popełnionych przez ubiegającego się o to zezwolenie przestępstw. Sąd nie podzielił w rozpatrywanej sprawie stanowiska Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Sąd wskazał, że organ powołując się na przepis art. 66 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach powinien określić, o jakie konkretnie przesłanki wynikające z tego przepisu chodzi, a w konsekwencji wykazać, że konkretne względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź konkretny interes RP rzeczywiście wymagają odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na osiedlenie się. Sąd podkreślił również, że w rozpoznawanej sprawie organ ma obowiązek uwzględnienia przepisów dyrektywy unijnych, w tym Dyrektywy Rady nr 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi[124].

6. Bezpośredni skutek dyrektyw

W niektórych sprawach sądy administracyjne uznały, że polskie przepisy stanowią błędne wdrożenie przepisów dyrektyw wspólnotowych lub stoją w sprzeczności z zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego. W konsekwencji, ze względu na obowiązek zapewnie-

[122] Są to następujące dyrektywy:

1) dyrektywa 77/452/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca 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 (Dz. Urz. WE L 176 z 15 lipca 1977 r. ze zm.),

2) dyrektywa 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną (Dz. Urz. WE L 176 z 15 lipca 1977 r. ze zm.),

3) dyrektywa 80/154/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie położnictwa i zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 033 z 11 lutego 1980 r. ze zm.),

4) dyrektywa 80/155/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i wykonywania działalności przez położne (Dz. Urz. WE L 33 z 11 lutego 1980 r. ze zm.),

5) dyrektywa 2001/19/WE z dnia 14 maja 2001 r. zmieniająca dyrektywy 89/48/EWG i 92/51/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyrektywy 77/452/EWG, 77/453/EWG, 78/686/EWG, 78/687/EWG, 78/1026/EWG, 78/1027/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG, 85/384/EWG, 85/432/EWG, 85/433/EWG i 93/16/EWG dotyczące zawodów pielęgniarki ogólnej, lekarza dentysty, lekarza weterynarii, położnej, architekta, farmaceuty i lekarza (Dz. Urz. WE L 206 z 31 lipca 2001 r.).

[123] Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.

[124] Dz. Urz. UE L 16 z 23 stycznia 2004 r.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 19, t. 6, s. 272–281 ze zm.

nia pierwszeństwa prawu wspólnotowego, sądy administracyjne odmawiały zastosowania sprzecznych z prawem wspólnotowym przepisów polskich. Było tak m.in. przy rozpatrywaniu dopuszczalności zastosowania zwolnienia usług w zakresie edukacji od podatku od towarów i usług. Zakres przedmiotowy tego zwolnienia, określony w poz. 7 załącznika nr 4 do ustawy o VAT z 2004 r., został uznany za niezgodny z art. 2 w zw. z art. 132 ust. 1 lit. i/ Dyrektywy Rady z 28 listopada 2006 r. 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. W konsekwencji Sąd przyjął, że zwolnienie przewidziane w prawie polskim jako sprzeczne z bezpośrednio skutecznymi przepisami dyrektywy nie może być stosowane[125].

Również zwolnienie określone w § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[126] zostało uznane za sprzeczne z prawem wspólnotowym. Sądy administracyjne wskazywały, że przepis ten nie może być stosowany, a dodatkowo organy administracyjne nie mogą żądać zapłaty podatku należnego od czynności wniesienia aportu z powołaniem się na przepis błędnie wdrażajacy postanowienia dyrektyw wspólnotowych[127].

Za sprzeczny z zasadami wspólnotowego systemu VAT uznano także niektóre z przewidzianych w prawie polskim obowiązków, których spełnienie było niezbędne dla przyznania podatnikowi prawa do odliczenia naliczonego podatku od towarów i usług.

Za sprzeczny z zasadami prawa wspólnotowego, takimi jak zasada neutralności VAT oraz zasada proporcjonalności, uznano określone w art. 29 ust. 4a ustawy o podatku od towarów i usług ograniczenie prawa do obniżenia podstawy opodatkowania i podatku należnego od posiadania potwierdzenia odbioru faktury korygującej[128].

Podobnie przepis art. 86 ust. 13 ustawy o podatku od towarów i usług, przewidujący czasowe ograniczenie prawa podatnika do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony, nie może być stosowany w sytuacji, gdy to samo prawo krajowe – wbrew prawu wspólnotowemu – pozbawiało podatnika możliwości dokonania takiego rozliczenia w terminach i na zasadach ogólnych[129].

Za sprzeczny z prawem wspólnotowym oraz wyrażoną w nim zasadą proporcjonalności sądy administracyjne uznały także art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT w zakresie, w jakim przepis ten prawo do obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego od nabywanych przez podatnika towarów i usług uzależnia od tego, czy wydatki na ich nabycie mogłyby być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym[130], w szczególności jeśli chodzi o prawo do odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia usług związanych z inwestycjami, które po pewnym czasie zostały uznane za zaniechane[131]. Warto zauważyć, że wskazany przepis nie został uznany za sprzeczny

[125] Wyrok z 8 lipca 2009 r., sygn. akt I FSK 1244/08.

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

[127] Zob. np. wyrok z 28 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2708/08; wyrok z 17 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 41/09; z 25 września 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1322/09.

[128] Wyrok z 30 września 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 742/09.

[129] Wyrok z 30 września 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 295/09.

[130] Wyrok z 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 12/09.

[131] Wyrok z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 516/08; wyrok z 23 lipca 2009 r., sygn. akt I FSK 1324/08.

z prawem wspólnotowym w zakresie, w jakim odmawia prawa odliczenia podatku naliczonego od wydatków, które nie są związane z działalnością gospodarczą[132].

W wielu sprawach sądy administracyjne uznały, że ograniczenie prawa podatnika do odliczenia podatku naliczonego przy zakupie paliwa do wykorzystywanych przez niego pojazdów, określone w art. 88 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług, zostało wprowadzone sprzecznie z celem i treścią postanowień VI Dyrektywy VAT (w szczególności z wyrażoną art. 17 ust 6 klazulą „standstill"). W tego rodzaju sprawach sądy uchylały decyzję odmawiającą przyznania prawa do odliczenia, powołując się na wykładnię ETS wyrażoną w sprawie C–414/07 *Magoora*[133].

7. Obowiązki organów administracyjnych

Wzorem lat ubiegłych sądy administracyjne wskazywały, że obowiązek zapewnienia skuteczności i pierwszeństwa prawa wspólnotowego, jak również zastosowania się do wykładni wynikającej z orzeczeń sądów wspólnotowych wiąże również organy administracji[134].

8. Prawo międzynarodowe

8.1. Umowy międzynarodowe

8.1.1. *Umowy międzynarodowe o unikaniu podwójnego opodatkowania*. Prawo międzynarodowe stosowane było również przez sądy administracyjne w sprawach podatkowych. Sądy administracyjne podejmując rozstrzygnięcie powoływały się na przepisy zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych o unikaniu podwójnego opodatkowania[135].

Przykładowo w wyroku z 6 lutego 2009 r., sygn. akt II FSK 1630/07, NSA stwierdził, iż przepisy Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Wielkim Księstwem Luksemburga w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodów i majątku, sporządzonej 14 czerwca 1995 r.[136], nie sprzeciwiają się temu, aby dochody osiągane z tytułu wypłaconej przez podmiot krajowy dywidendy były opodatkowane w Polsce, a wręcz w przypadku wskazanym w art. 24 ust. 1 lit. d/ Konwencji nakazują opodatkowanie według przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[137]. Sąd wskazał,

[132] Wyrok z 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Go 137/09.

[133] Wyrok z 3 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Go 57/09; wyrok z 3 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 298/09; wyrok z 6 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 23/09.

[134] Zob. np. wyrok z 6 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 23/09.

[135] Zob. np. wyroki: z 29 maja 2009 r., II FSK 121/08, z 13 sierpnia 2009 r., II FSK 470/08, z 23 września 2009 r., II FSK 1661/08, z 14 października 2009 r., II FSK 759/08, z 13 listopada 2009 r., II FSK 972/08, z 3 grudnia 2009 r., II FSK 917/08, z 10 grudnia 2009 r., II FSK 1153/08 oraz wyroki sądów pierwszej instancji: z 29 maja 2009 r., III SA/Wa 235/09, w Gliwicach z 5 sierpnia 2009 r., III SA/Gl 369/09, w Warszawie z 4 września 2009 r., III SA/Wa 3211/08, z 8 września 2009 r., I SA/Bd 480/09, z 27 października 2009 r., I SA/Łd 507/09, z 29 października 2009 r., I SA/Ol 622/09, z 24 listopada 2009 r., I SA/Kr 1227/09, z 26 listopada 2009 r., I SA/Wr 1333/09, z 14 grudnia 2009 r., I SA/Gd 743/09.

[136] Dz. U. z 1996 r. Nr 110, poz. 527.

[137] Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, dalej: u.p.d.o.p.

że przepisy ustawy będą miały zastosowanie w niniejszej sprawie, natomiast postanowienia Konwencji będą stosowane jedynie przy określeniu właściwej stawki podatku. NSA odwołał się do art. 3 ust. 2 Konwencji, w myśl którego, jeżeli z treści przepisu nie wynika inaczej, każde określenie nie zdefiniowane powinno mieć takie znaczenie, jakie przyjmuje się według prawa danego państwa w zakresie podatków, do których ma zastosowanie niniejsza Konwencja. Zatem gdy dochód z tytułu dywidendy podlega opodatkowaniu w kraju jego powstania, a przepisy Konwencji nie sprzeciwiają się temu, w praktyce oznacza to, że znaczenia niezdefiniowanych pojęć należy w pierwszej kolejności poszukiwać na gruncie polskiego prawa podatkowego. NSA podkreślił, że przepisy ustawy zrównały podatkowo dochód faktycznie uzyskany z udziału w zyskach osób prawnych z dochodem przeznaczonym na podwyższenie kapitału zakładowego lub akcyjnego osoby prawnej, co w kontekście sprawy było tożsame z „dywidendą wypłaconą" w rozumieniu przepisów Konwencji. Dla kwalifikacji danego przysporzenia jako dochodu z udziału w zyskach osób prawnych istotne było to, że dochód ten ma źródło w fakcie bycia udziałowcem spółki, a także to, że w wyniku dokonania czynności podwyższenia udziału doszło do przysporzenia majątkowego na rzecz strony skarżącej.

Przykładem tego rodzaju sprawy jest również wyrok z 19 marca 2009 r., sygn. I SA/Gd 817/08[138], w którym sąd interpretował przepisy Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Królestwa Norwegii o unikaniu podwójnego opodatkowania i zapobieżeniu uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, podpisanej w Oslo 24 maja 1977 r.[139] Sąd wskazał, że stosownie do art. 1 powyższej umowy odsetki, które powstają w umawiającym się państwie i wypłacane są osobie mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w drugim umawiającym się państwie, mogą być opodatkowane tylko w tym drugim państwie.

Z kolei przepis art. 11 ust. 2 cytowanej Umowy definiuje, iż użyte w tym artykule określenie „odsetki" oznacza dochody od publicznych pożyczek, skryptów dłużnych zarówno zabezpieczonych, jak i niezabezpieczonych prawem zastawu hipotecznego, oraz inne dochody z wszelkiego rodzaju roszczeń wynikających z długów, jak też wszelkie inne dochody, które według prawa podatkowego państwa, z którego pochodzą, zrównane są z dochodami z pożyczek.

W ocenie Sądu przedstawione w zaskarżonej interpretacji pojmowanie „rzeczywistego odbiorcy" jako prawnego właściciela dochodu, a nie jego formalnego odbiorcy jest prawidłowe. Jak trafnie pokreślono w interpretacji indywidualnej oraz odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, *cash pooling* jest nieuregulowanym dotąd w polskim prawię rodzajem usługi bankowej polegającej na gromadzeniu przez podmiot zarządzający rachunkami na zlecenie grupy powiązanych przedsiębiorców ich środkami finansowymi na rachunku skonsolidowanym grupy i kompensowaniu przejściowych nadwyżek wykazywanych przez jedne podmioty z niedoborami innych podmiotów należących do grupy. Podmiotem zarządzającym rachunkami (*pool leader*) może być zarówno bank, jak i inny podmiot.

System *cash poolingu* jest specyficzną konstrukcją prawną, w której ramach *pool leader* dysponuje środkami finansowymi innych podmiotów. Kredytowanie uczestników z salda-

[138] Orzeczenie nieprawomocne.

[139] Dz. U. z 1979 r. Nr 27, poz. 157 ze zm.

mi ujemnymi za pomocą tzw. świadczeń konsolidacyjnych ze strony uczestników posiadających salda dodatnie jest kluczowym elementem *cash poolingu* i charakteryzuje się bieżącym wyrównywaniem sald w drodze wielostronnych i wielokrotnych świadczeń konsolidacyjnych o charakterze zwrotnym.

W ocenie sądu Minister Finansów trafnie odwołał się do Komentarza do Konwencji Modelowej OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku, z którego wynika, iż sprzeczne z przedmiotem i celem Konwencji byłoby przyznanie przez państwo źródła obniżki lub zwolnienia od opodatkowania osobie mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w jednym z umawiających się państw, która nie działa w charakterze przedstawiciela lub powiernika, lecz jako osoba podstawiona za inną osobę faktycznie otrzymuje dany dochód.

Sąd wyjaśnił również, że cechą charakterystyczną *cash poolingu* jest konsolidowanie środków finansowych wszystkich uczestników, a nie dokonywanie „darowizn" na rzecz *pool leadera* przez pozostałych uczestników. Rzeczywistymi właścicielami przekazywanych środków pozostają podmioty przekazujące nadwyżkę znajdującą się na ich rachunkach. To, czy uczestnik systemu posiada w nim rzeczywisty rachunek, jest rzeczą wtórną, zależną od przyjętego wariantu systemu i stanowi kwestię techniczną tego systemu, od której nie zależy układ praw i obowiązków oraz związany z tym aspekt ekonomiczno-podatkowy jego uczestników.

8.1.2. *Umowa europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR)*. W wyroku z 26 marca 2009 r. (sygn. VI SA/Wa 2070/08) sąd, nie podzielając twierdzenia strony o prymacie prawa krajowego (w tym przepisów ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o czasie pracy kierowców) nad prawem międzynarodowym, wskazał, że umowa europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR) sporządzona w Genewie 1 lipca 1970 r. została ratyfikowana przez Polskę w dniu 14 lipca 1992 r. zgodnie z obowiązującym w tym czasie prawem i weszła w życie w stosunku do Polski z dniem 10 stycznia 1993 r.[140], a w konsekwencji stała się częścią krajowego porządku prawnego, mając bezpośrednie zastosowanie do określenia obowiązków przedsiębiorcy oraz do każdego międzynarodowego przewozu drogowego, tj. takiego, w czasie którego następuje przekroczenie przynajmniej jednej granicy.

8.2. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Sądy administracyjne w różnorodny sposób sięgają do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.[141] oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Odwołania do tego aktu odnaleźć można w rozważaniach uzasadnień odnoszących się do prawa do sądu, jak i do ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, chronionych niejako symetrycznie ze względu na zbliżoną tożsamość regulacji, zarówno przez Konstytucję RP, jak i przez Konwencję.

[140] Oświadczenie rządowe z 30 sierpnia 1999 r. w sprawie ratyfikacji tej umowy – Dz. U. z 1999 r. Nr 94, poz. 1087.

[141] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

Tytułem przykładu można wskazać wyrok z 12 stycznia 2009 r., sygn. akt I OSK 51/08. Sąd stwierdził, za bezzasadny uznając zarzut naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1[142] do EKPCz poprzez pozbawienie skarżącego prawa własności z naruszeniem warunków przewidzianych w ustawodawstwie polskim (art. 21, 31, 61 Konstytucji RP oraz art. 128 ustawy o gospodarce nieruchomościami), że ochrona własności, o jakiej mowa w art. 1 Protokołu Nr 1 ab initio, nie narusza prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym.

W wyroku z 17 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1346/08, NSA[143] wskazał, że EKPCz zobowiązuje władze państwowe do podejmowania działań mających zapewnić poszanowanie życia prywatnego oraz wymaga właściwej równowagi pomiędzy interesami jednostki a społeczności jako całości. Sąd przypomniał, że ani przepisy Konwencji, ani orzecznictwo ETPCz nie wykluczają ingerencji władz państwowych w strefę ochrony środowiska. NSA wskazał, że ETPCz wielokrotnie podnosił, iż państwa muszą ograniczać swą ingerencję w miarę możliwości do minimum, poszukiwać alternatywnych rozwiązań i starać się osiągnąć cele w sposób najmniej dolegliwy z punktu widzenia praw człowieka[144]. Każdy projekt należy poprzedzić właściwymi badaniami dla znalezienia najlepszego rozwiązania pozwalającego zachować równowagę interesów[145], ale nawet w wypadku pozytywnych obowiązków wynikających z art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego) przy poszukiwaniu wymaganej równowagi znaczenie mogą mieć cele wymienione w art. 8 ust. 2 EKPCz (bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności, ochrona praw i wolności innych osób[146]). NSA podzielił stanowisko Trybunału, że w razie pojawienia się skomplikowanych kwestii związanych z ochroną środowiska proces podejmowania decyzji przez państwo musi obejmować odpowiednie badania i studia umożliwiające stwierdzenie i ocenę we właściwym czasie możliwych negatywnych skutków określonych działań na środowisko i prawa jednostki oraz zachowanie właściwej równowagi konkurujących interesów.

Z kolei w wyroku z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 506/08, NSA rozpatrując sprawę odmowy odszkodowania za grunty wydzielone pod drogi powołał zarówno orzecznictwo strasburskie – orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 listopada 2007 r. w sprawie *Bugajny i inni przeciwko Polsce*[147] – jak i art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPCz gwarantujący każdej jednostce lub podmiotowi podobnemu prawo do poszanowania swego mienia oraz zakazujący pozbawiania własności, z wyjątkiem sytuacji gdy jest to konieczne ze względu na interes publiczny i odbywa się na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

---

[142] Protokół Nr 1 do Konwencji sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

[143] Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z 17 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1195/08.

[144] Por. orzeczenie z 2 października 2001 r. w sprawie *Hatton i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 36022/97.

[145] Orzeczenie ETPC z 2 listopada 2006 r. w sprawie *Giacomelli przeciwko Włochom*, skarga nr 59909/00.

[146] Por. orzeczenie ETPC z 21 lutego 1990 r. w sprawie *Powell and Rayner przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 9310/81.

[147] Skarga nr 22531/05.

W postanowieniu z 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 75/09, odrzucając skargę na decyzję SKO w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zwrotu części działki sąd wskazał, że wprawdzie uchybienie przez stronę terminowi spowodowane okolicznościami związanymi z osobą jej pełnomocnika w pełni odnosi negatywne skutki w postaci odrzucenia skargi, jednak gdy pełnomocnik dopuszcza się zaniedbania względem mandanta, zaniedbanie to nie może odnosić tak daleko idących skutków jak zamknięcie skarżącej drogi sądowej. Sąd przyjął, że stanowisko odmienne prowadziłoby do naruszenia jednego z podstawowych praw przysługujących każdemu obywatelowi w państwie prawa, tj. prawa do sądu wyrażonego m.in. w art. 6 ust. 1 EKPCz i obciążałoby stronę w sposób nieproporcjonalny skutkami zaniedbań popełnionych przez pełnomocnika.

8.3. Kodeks dobrej administracji

W wielu orzeczeniach powoływano uchwalony przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Administracji[148], wskazując jednak, iż akt ten nie posiada mocy powszechnie obowiązującej. Takiej oceny dokonał NSA przykładowo w wyroku z 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt I OSK 656/09). NSA w powyższym wyroku podzielił również pogląd doktryny, iż Kodeks Dobrej Administracji „nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej nawet w warunkach polskich, gdy państwo nasze wstąpiło do Unii Europejskiej. Jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnoty. Zalecenia te mogą odegrać jednakże pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz pogłębianiu praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami i innymi administrowanymi podmiotami także w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw Unii".

9. Uwagi końcowe

W 2009 r. wzrost spraw z elementem wspólnotowym wystąpił przede wszystkim w sprawach podatkowych, natomiast w pozostałych kategoriach spraw utrzymał się na dotychczasowym poziomie. Sądy administracyjne odwoływały się do prawa i orzecznictwa europejskiego i dokonywały oceny legalności decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów wspólnotowych albo na podstawie prawa polskiego implementującego prawo UE. Nadal rozszerza się zakres przedmiotowy spraw z „elementem europejskim". Prawo wspólnotowe (europejskie) było wykorzystywane głównie w procesie wykładni prawa polskiego. Sposoby tej wykładni i ogólniej korzystania z prawa wspólnotowego były różne: od obszernych i wnikliwych interpretacji przepisów wspólnotowych dokonywanych przy pomocy orzeczeń ETS i SPI po krótkie wzmianki.

W orzecznictwie występowały przypadki odmowy zastosowania przez sądy administracyjne norm prawa polskiego ze względu na ich niezgodność z normami prawa wspól-

[148] Zob. np. wyrok z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 274/08; wyrok z 12 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 472/08; wyrok z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 34/09; wyrok z 28 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 209/09; wyrok z 5 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 140/09; wyrok z 26 listopada 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 1624/09 (nieprawomocny); wyrok z 30 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 278/09; wyrok z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 809/09.

notowego. 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 2009 r. z pytaniem prejudycjalnym do ETS czterokrotnie wystąpił NSA oraz w jednym przypadku WSA w Poznaniu. W związku z tym postępowania sądowoadministracyjne zostały zawieszone.

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 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, chyba że ustawodawca dokonał w tym zakresie wyraźnego wyłączenia.

Prawo międzynarodowe było wykorzystywane w 2009 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych w ograniczonej kategorii spraw.

VI. Konstytucja 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 2009 r. wniesiono 13 wniosków o rozstrzygnięcie zgodności przepisów prawa z Konstytucją[1].

W kwestii odmowy udostępnienia do wglądu kopii dokumentów na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[2] pytania prawne złożyły składy orzekające WSA w Warszawie i NSA[3]. Zostaną one rozpatrzone łącznie[4]. W pytaniu prawnym WSA w Warszawie wskazano na wątpliwości co do konstytucyjności art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, natomiast NSA, poza ww. przepisem, wskazał na wątpliwości co do konstytucyjności innych przepisów ustawy o IPN. W uzasadnieniu wątpliwości Sądy zwróciły uwagę na fakt, że wyeliminowany został z porządku prawnego art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN, którego niezgodność z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji stwierdzona została w punkcie 50 wyroku TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07. Uznany za niezgodny Konstytucją przepis zawierał materialne przesłanki odmowy udostępnienia kopii dokumentów[5]. Pozostawiony art. 31 ustawy o IPN określa przesłanki formalne – formę i treść odmowy udostępnienia dokumentów; powtórzono tam przesłanki odmowy udostępnienia dokumentów określone w art. 30 ust. 2 tej ustawy. Organy IPN wykorzystując niejasności ww. ustawy, które powstały po wyroku TK, przyjęły interpretację prowadzącą do ciągłego obowiązywania niekonstytucyjnej normy i opierają na niej swoje władcze rozstrzygnięcia. Sądy wskazały, że takie postępowanie organu należy ocenić jako brak poszanowania art. 190 ust. 1 Konstytucji i statuowanej w nim zasady, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Trzy pytania prawne: NSA, WSA w Bydgoszczy i WSA w Białymstoku odnoszą się do przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[6].

---

[1] W 2007 r. składy orzekające złożyły 17 wniosków, a w 2008 r. 8 wniosków.

[2] Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 ze zm., dalej: ustawa o IPN.

[3] Postanowienie z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1788/08 i NSA postanowienie z dnia 13 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 336/09.

[4] Sygn. akt P 37/09 i P 39/09.

[5] W tym wyroku TK uznał za sprzeczną z Konstytucją normę prawną zezwalającą i nakazującą organom IPN odmowę udostępnienia osobie dokumentów jej dotyczących, z których wynika, że wnioskodawca był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji (art. 30 ust. 2 pkt 2 lit. a/ i taką też ma treść art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy o IPN); zobowiązał się do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa państwa lub świadczenia takiemu organowi jakiejkolwiek pomocy w działaniach operacyjnych (art. 30 ust. 2 pkt 2 lit. b/ i taką też ma treść art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. b/ ustawy o IPN); realizował zadania zlecone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczał temu organowi informacji (art. 30 ust. 2 pkt 2 lit. c/ i taką też ma treść art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. c/ ustawy o IPN).

[6] Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych.

NSA wskazał[7] na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 24 ust. 3 a ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzemieniu obowiązującym przed zmianą wynikającą z ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych[8]. Zmieniany wielokrotnie przepis jest rozumiany przez organy w ten sposób, że w przypadku złożenia wniosku o ponowne przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego po utracie ważności orzeczenia o niepełnosprawności osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, której niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia, legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez sąd powszechny jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i stanowiącym kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się nie wcześniej niż od pierwszego dnia miesiąca, w którym osoba ta złożyła wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego.

W orzecznictwie NSA ugruntowały się dwa stanowiska. W pierwszym z nich, w oparciu o gramatyczną wykładnię art. 24 ust. 3a ustawy oświadczeniach rodzinnych przyjmowano, że świadczenie rodzinne uzależnione od niepełnosprawności nie może być ustalone wcześniej niż od początku miesiąca, w którym złożono wniosek o jego kontynuację, przy tym wskazywano na możliwość przyznania takiego świadczenia za okres poprzedzający wydanie orzeczenia w przedmiocie niepełnosprawności, pod warunkiem zastosowania procedury określonej w art. 24 ust. 3b ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. dołączenia zaświadczenia potwierdzającego złożenie wniosku o ustalenie stopnia niepełnosprawności. Jednocześnie wskazywano, że art. 24 ust. 3a ustawy o świadczeniach rodzinnych jest jednoznaczny w treści[9], że wprawdzie art. 24 ust. 3a i ust. 3b ww. ustawy umożliwiają uzyskanie świadczenia od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, to jednak nie zmieniają zasady, że początkowa data przyznania świadczenia to miesiąc, w którym złożono wniosek o kontynuację[10] oraz że jest niedopuszczalna wykładnia, w wyniku której pomija się treść ust. 3a *in fine*[11].

W drugim stanowisku opowiedziano się za zastosowaniem wykładni prokonstytucyjnej art. 24 ust. 3a ustawy o świadczeniach rodzinnych, sprowadzającej się do twierdzenia, że przepisu tego w zakresie, w jakim uzależnia początek okresu przyznania świadczenia rodzinnego zależnego od niepełnosprawności od daty złożenia wniosku o to świadczenie, nie stosuje się[12]. W świetle art. 24 ust. 3a i ust. 3b ustawy o świadczeniach rodzinnych stan prawny od 14 stycznia 2006 r. do 2 stycznia 2009 r. był taki, że w przypadku kontynuacji świadczenia rodzinnego uzależnionego od niepełnosprawności świadczenie to nie mogło być ustalone wcześniej niż od pierwszego dnia miesiąca, w którym złożono wniosek o kontynuację i to nawet wtedy, gdy później uzyskane orzeczenie potwierdzało, że stopień niepełnosprawności

[7] Postanowienie z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 972/08.

[8] Dz. U. Nr 223, poz. 1456.

[9] Wyrok NSA z 16 listopada 2007 r. w sprawie I OSK 121/07.

[10] Wyrok NSA z 12 grudnia 2007 r. w sprawie I OSK 305/07.

[11] Wyrok NSA z 12 grudnia 2007 r. w sprawie I OSK 306/07.

[12] Tak przyjęto w wyrokach z 17 lutego 2009 r. w sprawie I OSK 382/08 oraz z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie I OSK 1911/07, przy czym istotnym elementem przyjętej wykładni był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2007 r. w sprawie P 28/07.

nie uległ obniżeniu. Przepisy umożliwiały ciągłe otrzymywanie świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności pod warunkiem, że wniosek złożono w następnym miesiącu po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia o niepełnosprawności i to niezależnie od tego, czy w tym miesiącu wnioskodawca dysponował nowym orzeczeniem. Taki stan prawny wymuszał nielogiczne postępowanie, gdyż w dwuetapowym, sekwencyjnym trybie przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego, w którym zasiłek zależy od stopnia niepełnosprawności, należało w pierwszej kolejności złożyć wniosek o zasiłek pielęgnacyjny, nie zaś wystąpić o ustalenie stopnia niepełnosprawności. Potrzebę rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności zaskarżonego przepisu Sąd uzasadnił jego stosowaniem oraz tym, że wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu może być podstawą wznowienia postępowania w tych sprawach, w których orzeczono na jego podstawie[13].

WSA w Bydgoszczy[14] wskazał na wątpliwości co do konstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki, pozostającym w związku małżeńskim w sytuacji, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Wcześniej TK uznał[15], że art. 17 ust. 1 ustawy 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 Konstytucją. Pytanie związane jest z przesłanką negatywną uzyskania świadczenia alimentacyjnego, gdyż konstrukcja art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ww. ustawy jest zrozumiała, gdy jedno z małżonków spełnia warunki do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, a drugi z małżonków jest pełnosprawny i zdolny do opieki, natomiast budzi wątpliwości w sytuacji, gdy obydwoje współmałżonkowie mają orzeczenia o stopniu niepełnosprawności[16].

WSA w Białymstoku[17] zwrócił się o rozstrzygnięcie zgodności z Konstytucją art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim nie różnicuje on poziomu dochodu na osobę w rodzinie między rodzinami z jednym dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności a rodzinami z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych[18].

Opodatkowania podatkiem od nieruchomości znajdujących się w wyrobisku górniczym, tj. obiektów budowlanych służących do wydobywania kopaliny, dotyczy pytanie prawne WSA w Gliwicach (postanowienie z dnia 1 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 110/09). Chodzi o art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[19]. Organy podatkowe uznały, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają znajdujące się w wyrobisku górniczym obiekty budowlane

[13] Sygn. akt TK P 32/09.
[14] Postanowienie z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 246/09.
[15] Wyrok z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07.
[16] Sygn. akt TK P 38/09.
[17] Postanowienie z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt II SA/Bk.
[18] Sygn. akt TK P 41/09.
[19] Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.

służące do wydobywania kopaliny, nazywane też zespołem urządzeń i instalacji technicznych stanowiących obiekt budowlany. Istotne znaczenie ma ustalenie, czy samo wyrobisko górnicze może być uznane za obiekt budowlany w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, gdyż redakcja kwestionowanych przepisów nie pozwala w sposób jednoznaczny udzielić odpowiedzi na pytanie, czy obiekty i urządzenia górnicze zlokalizowane w podziemnych wyrobiskach można uznać za podlegające opodatkowaniu budowle w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 wymienionej ustawy[20].

WSA w Białymstoku[21] kwestionuje zgodność z Konstytucją pozbawienia prawa do złożenia wniosku o wznowienie postępowania po wyroku TK byłych wspólników rozwiązanej spółki cywilnej. Zdaniem Sądu pytającego, że skoro normodawca dopuszcza możliwość przeniesienia odpowiedzialności podatkowej na byłego wspólnika spółki cywilnej jako tzw. osoby trzeciej, posiłkowo mogącego być podmiotem zobowiązanym[22] w sytuacji, gdy związek publicznoprawny (Skarb Państwa, gmina) stwierdzi istnienie zobowiązania podatkowego (zaległości podatkowej), to powinien także przewidzieć uprawnienie do skutecznego ubiegania o stwierdzenie nadpłaty oraz zwrot nienależnie pobranych należności podatkowych dla byłego wspólnika spółki cywilnej. Podmioty te zostały pozbawione skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu podstawowych zasad ustrojowych przewidzianych w Konstytucji[23].

W pytaniu prawnym WSA w Warszawie[24] wskazano na wątpliwości co do konstytucyjności art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[25] 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 konstytucyjności rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych[26]. Zdaniem Sądu pytającego zaskarżone upoważnienie nie zawiera wytycznych do treści rozporządzenia, a rozporządzenie wykracza poza zakres upoważnienia, a tym samym w części określającej wysokość opłaty wydane jest 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[27].

WSA w Gdańsku[28] wskazał na wątpliwości co do konstytucyjności art. 37a ust. 7 zdanie ostatnie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji

[20] Sygn. akt TK P 33/09.

[21] Postanowienie z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 474/08.

[22] Stosownie do art. 115 § 1 i 2 ordynacji podatkowej były wspólnik spółki cywilnej odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie ze spółką i z pozostałymi wspólnikami za zaległości podatkowe spółki z tytułu zobowiązań, których termin płatności upływał w czasie, gdy był on wspólnikiem, oraz zaległości wymienione w art. 52 ordynacji podatkowej powstałe w czasie, gdy był on wspólnikiem.

[23] Sygn. akt TK P 35/09.

[24] Postanowienie z dnia 5 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 973/08.

[25] Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm.

[26] Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 153 ze zm.

[27] Sygn. akt TK P 9/09.

[28] Postanowienie z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 504/08.

przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe"[29] w zakresie, w jakim stanowi, że roszczenie o odszkodowanie nie przysługuje również w przypadku, gdy grunt, o którym mowa w ust. 1, pozostawał do dnia 31 maja 2003 r. w posiadaniu samoistnym PKP S.A. lub jej poprzedników prawnych nieprzerwanie przez okres co najmniej 30 lat. Budzący wątpliwości sądu pytającego przepis został wprowadzony do ustawy o komercjalizacji PKP ustawą z dnia 28 marca 2003 r.[30], a celem wprowadzenia art. 37a było uzupełnienie regulacji zawartych w art. 34 i art. 37 ustawy o komercjalizacji PKP w celu przyśpieszenia uporządkowania stosunków własnościowych gruntów będących częścią linii kolejowych. Ustawa o komercjalizacji PKP przed nowelizacją zawierała przepisy umożliwiające przejście w użytkowanie wieczyste PKP gruntów będących własnością Skarbu Państwa. Wątpliwości dotyczące rozwiązania przyjętego w art. 37a ustawy o komercjalizacji PKP dotyczą powierzenia orzekania w sprawach, których przedmiotem miałoby być ustalanie samoistnego posiadania przez PKP lub jej poprzedników prawnych nieruchomości przez okres co najmniej 30 lat, organom administracji publicznej, które nie są przygotowane do prowadzenia postępowań cywilnoprawnych. Zdaniem sądu pytającego z art. 177 Konstytucji w związku z art. 2 § 1 k.p.c. wynika, że do rozpatrywania spraw cywilnych, w tym kształtowania stosunków własnościowych, powołane są sądy powszechne, a nie organy administracji publicznej[31].

WSA w Gdańsku[32] wniósł o wyjaśnienie wątpliwości co do konstytucyjności art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[33] w zakresie, w jakim wyklucza możliwość skutecznego powołania się przedsiębiorcy na wypełnienie przez niego wszystkich obowiązków mających na celu zapewnienie przestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych. Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego odnoszą się do kwestii, czy bezwzględna regulacja zawarta w art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a/ ww. ustawy jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego oraz czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nałożonych na przedsiębiorcę, gdyż przedsiębiorca posiadający zezwolenie na sprzedaż alkoholu w wielu sklepach, poza przeszkoleniem pracowników w zakresie zasad sprzedaży alkoholu, nałożeniem na pracowników określonych obowiązków obwarowanych sankcjami oraz wprowadzeniem organizacji nadzoru i kontroli nad pracownikami, nie ma realnego wpływu na bezpośrednie przestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży[34].

WSA w Warszawie[35] przedstawił wątpliwości co do konstytucyjności przepisu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 września 2003 r. w sprawie opłaty lotniczej[36] zawartego w załączniku do tego rozporządzenia – tabeli 2 część IX pkt 5 – dotyczącego

[29] Dz. U. z 2000 r. Nr 84, poz. 948 ze zm.

[30] O zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. Nr 80, poz. 720.

[31] Sygn. akt TK P 13/09.

[32] Postanowienie z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 479/08.

[33] Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.

[34] Sygn. akt TK P 26/09.

[35] Postanowienie z dnia 23 października 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 937/09.

[36] Dz. U. Nr 176, poz. 1718 ze zm.

opłaty rocznej za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska wydanego na podstawie art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze[37]. W art. 25 ust. 1 Prawa lotniczego ustawodawca przewidział obowiązek uiszczenia opłaty za konkretną czynność urzędową służącą celom związanym z nadzorem nad lotnictwem cywilnym. W ww. przepisie jest mowa o „czynnościach związanych z nadzorem", a nie o „nadzorze". A zatem za „czynności urzędowe" uzasadniające pobieranie opłaty lotniczej, o których mowa w art. 25 ust. 1 i ust. 3 Prawa lotniczego, mogłyby zostać uznane kontrole doraźne lub bieżące przeprowadzane przez organ, a nie ciągły nadzór nad posiadaczem certyfikatu lotniska. Opłata lotnicza wymierzona w powyższym przepisie ma charakter ryczałtu pobieranego niezależnie od tego, czy tego typu kontrola została przeprowadzona, czy nie. Wprowadzanie więc jednej zryczałtowanej opłaty lotniczej za „prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu" wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze. Ponadto wskazana w zaskarżonym przepisie opłata lotnicza wprowadza nową daninę publiczną w akcie podstawowym[38].

WSA w Warszawie[39] wniósł o wyjaśnienie wątpliwości co do konstytucyjności art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[40] w zakresie, w jakim wyłącza w tym postępowaniu przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[41] i zezwala w ramach systemu realizacji programu operacyjnego na kreowanie systemu środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, które pozostają poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zdaniem sądu wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa i odesłanie do aktu, który nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa, stanowi naruszenie Konstytucji.

WSA w Warszawie[42] zwrócił się do o wyjaśnienie wątpliwości co do konstytucyjności art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[43], w jego brzmieniu sprzed nowelizacji ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r.[44], w zakresie, w jakim nie różnicuje przy wymiarze kary administracyjnej sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień dokonanego pokrycia siecią terytorium kraju, oraz art. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 w jego pierwotnym brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Pierwotne rozwiązania zawarte w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji przewidywały kary dla podmiotów wprowadzających do obrotu pojazdy za nie-

[37] Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.
[38] Sygn. akt TK P 44/09.
[39] Postanowienie z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1383/09.
[40] Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712.
[41] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
[42] Postanowienie z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1383/09.
[43] Dz. U. z 2005 r. Nr 25, poz. 202.
[44] O zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji – Dz. U. Nr 176, poz. 1236.

zapewnienie sieci zbierania pojazdów obejmującej terytorium kraju. Ustawą nowelizującą zmieniono pierwotny przepis wprowadzając zwolnienie od kary podmiotów zapewniających sieć obejmującą co najmniej 95% terytorium kraju oraz wprowadzając miarkowanie kary za określony % pokrycia kraju siecią. Wątpliwości sądu pytającego budzi rozwiązanie polegające na nakładaniu takiej samej kary administracyjnej na podmiot zobowiązany do stworzenia sieci recyklingu, który w ogóle nie stworzył sieci recyklingu lub stworzył ją w niewielkim stopniu, oraz na podmiot, który podjął starania w celu stworzenia sieci i stworzył sieć, która tylko w niewielkim stopniu nie pokrywa całości terytorium kraju. Taka konstrukcja przepisu powoduje, iż podmiot, który nie podjął żadnych działań mających na celu stworzenie sieci recyklingu pojazdów wycofanych z użycia, jest w lepszej sytuacji od podmiotu, który działania takie podjął. Ten podmiot, który podjął działania w celu stworzenia sieci, czyli wykonania ustawowego obowiązku, obciążony jest kosztami tworzenia sieci i kosztami nałożonej na niego kary administracyjnej, co narusza zasadę proporcjonalności. Wątpliwości budzi także przepis przejściowy, zgodnie z którym do obliczania opłaty za brak sieci za 2007 r. stosuje się przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. Ponieważ przepis ustawy nie wspomina o zasadach obliczania opłaty za brak sieci za 2006 r., stosując wykładnię *a contrario* należy uznać, iż do obliczania opłat za brak sieci za 2006 r. stosować należy przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r.

Na rozstrzygnięcie oczekuje ponadto 7 pytań prawnych z lat 2008–2007[45]. Dotyczą one m.in.: zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji § 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[46] w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie 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[47] przekazano do kompetencji organu administracji publicznej[48]; zgodności z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie podatku akcyzowego[49], w których zawarto odesłania w zakresie określenia stawki podatku z tytułu sprzedaży oleju opałowego w sytuacji niezłożenia oświadczenia przez nabywcę stwierdzającego, iż nabywany wyrób jest przeznaczony na cele opałowe, do odpowiedniego stosowania określonego § przepisu każdego z rozporządzeń, w których wprowadzono regulacje odsyłające do odpowiedniego stosowania przepisów odbierających prawo do zastosowania obniżonych stawek podatku akcyzowego w przypadku nieposiadania przez sprzedającego olej opałowy stosownych oświadczeń[50]; zgodności z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie

[45] Pytania te zostały szczegółowo omówione w *Informacji… za 2008* r.

[46] Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.

[47] Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

[48] Postanowienie z dnia 5 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 973/08 – sygn. akt TK P 107/08.

[49] Z dnia 22 marca 2002 r. – Dz. U. Nr 27 (§ 6 ust. 5 do § 5), poz. 269 ze zm., z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego – Dz. U. Nr 221, poz. 2196 ze zm. (§ 6 ust. 5 do § 5), z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego – Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm. (§ 4 ust. 5 do § 3 ust. 3).

[50] Postanowienie z dnia 28 sierpnia 2008 r., sygn. akt I FSK 817/07 – sygn. akt TK P 94/08

podatku akcyzowego, który w dacie wydania rozporządzenia 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[51], ponieważ przepis ustawy nie upoważniał do regulowania kwestii dotyczącej warunków zwolnienia niektórych wyrobów z akcyzy w postaci uzyskiwania oświadczenia nabywcy, natomiast w kolejnych nowelizacjach ustawy o VAT z 1993 r. „uzupełniano" przepisy upoważnienia, co zdaniem sądu pytającego dowodzi, że prawodawca miał świadomość braku oparcia przepisów rozporządzenia w upoważnieniu ustawowym i konwalidował to poprzez kolejne nowelizacje ustaw[52]; zgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, kiedy przeznaczenie nieruchomości było określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r.[53], który utracił moc z uwagi na upływ terminu określonego przepisem art. 87 ust. 3 tej ustawy[54]; zgodności z 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 z 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 przepisami § 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 mogą stanowić podstawę nakładania na pracodawców obowiązku zapewnienia pracownikom pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w postaci palarni[55]; zgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji art. 92 ust. 1 w zw. z pkt 4 załącznika do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[56] w zakresie, w jakim zrównują odpowiedzialność 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[57]; zgodności z art. 2 Konstytucji 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[58].

Wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 193 Konstytucji jest wyłączną kompetencją składu orzekającego, do którego należy ocena, czy w danej spra-

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

[52] Postanowienie z dnia 16 listopada 2007 r., sygn. akt I FSK 792/07 – sygn. akt TK P 5/08.

[53] Postanowienie z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 778/07 – sygn. akt TK P 58/08.

[54] W wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08 TK orzekł: „Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji".

[55] Postanowienie z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 617/07 – sygn. akt TK P 12/08.

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

[57] Postanowienie z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Gd 325/07 – sygn. akt TK P 9/08.

[58] Postanowienie z dnia 28 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Po 357/06 – sygn. akt TK P 44/07.

wie jest to niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia oraz czy sprawa należy do właściwości sądu administracyjnego. Skład orzekający nie jest związany wnioskiem strony i w przypadku żądania o wystąpienie z pytaniem prawnym może odmówić. Uznając, że ustrojowe miejsce sądów administracyjnych wiążąco wyznaczone zostało przez przepisy Konstytucji, która generalną właściwość w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przekazała sądom powszechnym (art. 177 Konstytucji), stwierdzono, że sądy administracyjne nie mają kompetencji w ramach przeciwdziałania naruszeniom praw i wolności do poddania kontroli (ułomnych) aktów prawotwórczych administracji. W sprawie chodziło o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2008 r. w przedmiocie przyjęcia Krajowego Planu Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008–2012 dla wspólnotowego handlu uprawnieniami do emisji, które nawet w części przyznającej stronie skarżącej uprawnienia do emisji CO_2 nie jest aktem administracyjnym podlegającym sądowej kontroli, a zatem nie jest to akt z zakresu działalności administracji publicznej (art. 3 § 2 p.p.s.a.), na który przysługuje skarga do sądu administracyjnego, co oznacza, że sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpoznania takiej sprawy. Nie jest również możliwe skierowanie przez sąd administracyjny pytania prawnego do TK o zbadanie konstytucyjności rozporządzenia, a także z tej przyczyny sąd administracyjny nie posiada kompetencji do oceny legalności przyjętych w tym rozporządzeniu postanowień dyrektywy 2003/87/WE (w zakresie jej art. 11 ust. 2) pod kątem wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w tym zakresie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[59].

1.1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2009 r. zainicjowane w trybie pytania prawnego

W 2009 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął 11 spraw zainicjowanych pytaniami prawnymi składów orzekających. Wydał dziesięć wyroków i jedno postanowienie umarzające postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, tj. z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W rozpoznanych sprawach Trybunał Konstytucyjny w czterech wyrokach orzekł, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją, natomiast w sześciu wyrokach podzielił wątpliwości składów orzekających uznając zaskarżone przepisy za niezgodne z Konstytucją.

1.2. Wyroki stwierdzające zgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją

1.2.1. *Za zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał 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[60] w zakresie, w jakim nie przewidując przepisów przejściowych zmienił zasady wyliczenia kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładów pracy chronionej przyznanemu bezterminowo decyzjami wydanymi na podstawie ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawo-

[59] Postanowienie z dnia 5 listopada 2009r., sygn. akt II OSK 1199/09.

[60] Dz. U. Nr 95, poz. 1100.

dowej osób niepełnosprawnych[61]. Wątpliwości sądu pytającego[62] powstały na tle wyroku z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, w którym TK uznał ww. przepis za niezgodny z zasadą ochrony interesów w toku, lecz wyrok ten dotyczył wyłącznie tych zakładów pracy chronionej, które status ten uzyskały na czas określony i w związku z tym powstały rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych co do możliwości stosowania wykładni TK zawartej w wyroku o sygn. akt K 45/01 do zakładów pracy chronionej, którym ten status przyznano bezterminowo. Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy nie naruszają zasad wynikających z art. 2 i art. 32 Konstytucji w stosunku do zakładów pracy chronionej o statusie bezterminowym[63].

1.2.2. *Za zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji uznał TK art. 57 ust. 7 zdanie drugie* w związku z art. 59f ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz z załącznikiem do tej ustawy. Sąd pytający[64] wyraził wątpliwości, czy kwestionowany przepis określający administracyjną karę pieniężną za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego prawem zezwolenia legalizacyjnego nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej, równości oraz proporcjonalności. W ocenie Trybunału surowość sankcji określonej w art. 57 ust. 7 w związku z art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego jest adekwatna z punktu widzenia doniosłości dóbr w nich chronionych i ma w optymalnym stopniu dyscyplinować inwestorów. Podwyższenie w art. 57 ust. 7 zd. 2 Prawa budowlanego stawki kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu (stanowi ona dziesięciokrotność stawki kary przewidzianej w art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego) w stosunku do sankcji przewidzianej w przypadku innych naruszeń w procesie inwestycyjnym jest uzasadnione potrzebą ochrony bezpieczeństwa osób użytkujących obiekt budowlany. Do całości rozstrzygnięcia złożono zdanie odrębne, w którym wskazano, że kara administracyjna nie może być sztywna i automatycznie wymierzana w drakońskiej wysokości przez organ administracji oraz sąd bez względu na rzeczywiste okoliczności sprawy, stopień zagrożenia interesu publicznego oraz bez wynikającego stąd prawa organu orzekającego do miarkowania kary[65].

1.2.3. *Za zgodny z upoważnieniem zawartym w art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym*[66] oraz z art. 2 i art. 217 Konstytucji TK uznał § 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[67]. Zdaniem TK przepis ten nie wykracza poza upoważnienie ustawowe i nie narusza zasad określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz

[61] Dz. U. Nr 46, poz. 201.

[62] WSA w Bydgoszczy – postanowienie z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bd 435/06.

[63] Wyrok z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt P 6/07 – zob. I. Chojnacka, R. Hauser, Glosa do wyroku TK z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt P 6/07, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2009, nr 2, s. 192.

[64] Postanowienie NSA z dnia 18 września 2007 r., sygn. akt II OSK 568/07.

[65] Wyrok z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07 – zob. wyrok z dnia 23 września 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 760/08, w którym Sąd uznał, że przepis art. 57 ust. 7 w zw. z art. 59f ust. 1 prawa budowlanego jest sprzeczny z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

[67] Dz. U. Nr 74, poz. 668 ze zm.

nie narusza zasady wyłączności ustawy, o której mowa w art. 2 i art. 217 Konstytucji. Zasadnicze wątpliwości Sądu pytającego[68] odnosiły się do kwestii, czy obowiązek „uzgodnienia" i uzyskania „zatwierdzenia" wzoru oraz sposobu prowadzenia ewidencji tzw. wyrobów akcyzowych zharmonizowanych (określony w zaskarżonym § 8 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia Ministra Finansów) stanowi jedynie czynność materialno-techniczną, czy ma charakter decyzji administracyjnej. TK stwierdził, że skoro rozporządzenie Ministra Finansów dokładnie określiło elementy, które ewidencja powinna zawierać oraz dwie formy jej prowadzenia, rola naczelnika urzędu celnego sprowadzała się jedynie do sprawdzenia, czy przedstawiony wzór ewidencji zawiera wszystkie wymagane prawem elementy, a eliminacja nieprawidłowości przed przystąpieniem do prowadzenia ewidencji chroniła podatników przed ewentualnymi konsekwencjami wynikającymi ze stwierdzenia tych nieprawidłowości w toku wykonywania przez organ podatkowy czynności w ramach kontroli podatkowej[69].

1.2.4. *Odnosząc się do wątpliwości Sądu pytającego*[70] dotyczących charakteru decyzji wojewody stwierdzającej przejście nieruchomości zajętych pod drogi publiczne na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego TK orzekł, że 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, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem TK przepis ten reguluje zagadnienie wywłaszczenia nieruchomości prywatnych zajętych pod drogi publiczne i ma charakter porządkujący sytuacje faktyczne, jakie zaistniały przed końcem 1998 r. Realizacja tego przepisu następuje poprzez dwie odrębne sprawy administracyjne. Decyzja wojewody potwierdzająca fakt, że konkretna nieruchomość została wywłaszczona z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r., ma charakter deklaratoryjny. Natomiast w odrębnym postępowaniu, na wniosek byłego właściciela takiej nieruchomości, starosta orzeka o wysokości odszkodowania za utraconą własność. Złożenie wniosku o odszkodowanie nie jest uzależnione od wydania przez wojewodę decyzji. Wszystkie osoby, które utraciły własność nieruchomości na podstawie tego przepisu, miały możliwość zgłoszenia w określonym terminie (pomiędzy 1 stycznia 2001 r. a 31 grudnia 2005 r.) roszczenia odszkodowawczego niezależnie od tego, czy została w tym okresie wydana decyzja wojewody. Dla samego zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego, stanowiącego oświadczenie o skorzystaniu z prawa do odszkodowania, nie jest potrzebne wcześniejsze uzyskanie decyzji wojewody[71].

1.3. Wyroki stwierdzające niezgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją

1.3.1. *W wyroku z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. akt P 80/08, TK orzekł*, że „art. 75 § 2 pkt 1 lit. b/ i § 3 oraz art. 81 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w zakresie, w jakim nie regulują trybu złożenia korekty deklaracji i wniosku o stwierdzenie nad-

[68] Postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2007 r., sygn. akt I FSK 927/07.
[69] Wyrok z dnia z 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07.
[70] Postanowienie z dnia 23 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/GL 619/06.
[71] Wyrok z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07.

płaty podatku od towarów i usług przez byłych wspólników rozwiązanej spółki cywilnej będącej podatnikiem tego podatku, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji". W uzasadnieniu TK wskazał, że skoro przepisy ordynacji podatkowej i ustawy o VAT obciążają wspólników rozwiązanej spółki cywilnej odpowiedzialnością za zobowiązania podatkowe spółki, a także obowiązkiem sporządzenia tzw. spisu z natury i zapłaty podatku VAT od remanentu likwidacyjnego, to brak możliwości złożenia korekty deklaracji i wniosku o stwierdzenie nadpłaty podatku VAT za okres, w którym spółka prowadziła działalność, narusza zasadę sprawiedliwości społecznej rozpatrywaną w powiązaniu z wyrażonymi w art. 64 ust. 1 Konstytucji gwarancjami ochrony własności i innych praw majątkowych. Istniejąca niespójność rozwiązań prawa cywilnego i podatkowego oraz asymetria praw i obowiązków stosunku prawno-podatkowego powodują, że wspólnicy jako osoby ponoszące ekonomiczny ciężar podatku i będące współwłaścicielami majątku spółki nie mają możliwości odzyskania nienależnego świadczenia podatkowego[72].

1.3.2. *W wyroku z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, TK orzekł*, że „art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi 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, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji". Zdaniem TK mechanizm stosowania ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z 2005 r. do postępowań w sprawie odpowiedzialności zawodowej doradców inwestycyjnych za czyny popełnione przed wejściem w życie tej ustawy łamie zasadę niedopuszczalności stanowienia norm retroaktywnych. Zaskarżony przepis prowadzi do pogorszenia sytuacji doradców inwestycyjnych w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego, ponieważ m.in. powoduje zastosowanie surowszych sankcji. Jednocześnie TK wskazał, że wyrok ten umożliwia stosowanie do czynów popełnionych przed wejściem w życie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z 2005 r. – zarówno jeżeli chodzi o kwalifikację prawną, jak i o sankcje – w całości przepisów poprzedniej ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi z 1997 r. Wskazał też na potrzebę dokonania odpowiednich zmian w ustawie o obrocie z 2005 r. z uwagi na zasadę pewności prawa[73].

1.3.3. *W wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 45/08, TK orzekł*, że „§ 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 23 ust. 5 i art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych". Kwestionowany przepis zmienił na niekorzyść sytuację prawną osoby ubiegającej się o zasiłek rodzinny w stosunku do uregulowania przyjętego w art. 5 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym w przypadku utraty dochodu prawo do zasiłku rodzinnego ustala się na podstawie dochodu rodziny lub dochodu osoby uczącej się pomniejszonego o utracony dochód. Z powyższego wynika, że ustawodawca uzależnił prawo do pomniejszonego dochodu rodziny od samego faktu utraty dochodu przez kogoś z jej członków niezależnie od tego, kiedy ta utrata nastąpiła i w jakim terminie nastąpiło ewen-

[72] Postanowienie z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Łd 335/08.

[73] Postanowienie z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 984/07.

[74] Postanowienie z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 347/07.

tualne uzyskanie innego dochodu, natomiast § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej ograniczył stosowanie instytucji z art. 5 ust. 4 ustawy wprowadzając przesłankę negatywną w postaci uzyskania innego dochodu w tym samym roku kalendarzowym. Wyłącza to przewidziane art. 5 ust. 4 ustawy pomniejszenie dochodu rodziny, gdy utrata i uzyskanie innego dochodu nastąpiły w tym samym roku kalendarzowym[74].

1.3.4. *W wyroku z dnia 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08, TK orzekł*, że „art. 49b ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w części obejmującej wyrażenie w dniu wszczęcia postępowania, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji". Dodać należy, że w wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06, TK odniósł się do konstytucyjności procedury legalizacji samowoli budowlanej określonej w art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b/ i art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w częściach obejmujących wyrażenie „w dniu wszczęcia postępowania" i uznał, że przepisy te są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający[75] jako przyczynę swoich wątpliwości wobec zaskarżonego przepisu wskazał ww. wyrok, który w pełni może mieć zastosowanie do oceny konstytucyjności art. 49b ust. 2 prawa budowlanego w zaskarżonym zakresie. Zdaniem TK zawarte w zaskarżonym przepisie sformułowanie „w dniu wszczęcia postępowania" prowadzi do niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji osób, które wybudowały obiekty bez wymaganego prawem budowlanym zgłoszenia. Następuje ono w zależności od tego, czy na danym obszarze obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czy też planu takiego brak. Zróżnicowanie sytuacji sprawców samowoli budowlanej następuje na podstawie kryterium, na które nie mają oni wpływu. Nie znajduje ono przekonującego uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Wątpliwości budzi też jego racjonalność i proporcjonalność.

1.3.5. *W wyroku z dnia 22 września 2009 r., P 46/07, TK orzekł*, że „art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji". Wątpliwości Sądu pytającego[76] powstały na tle sformułowań zaskarżonego przepisu, które naruszają zasady przyzwoitej legislacji. Niepewność i niespójność regulacji prawnych stanowiących podstawę kwalifikowania osób w sprawach mających zasadnicze znaczenie dla realizacji ich praw osobistych prowadzi do wyraźnej sprzeczności ze standardami prawidłowej legislacji. Potwierdził też ugruntowane uprzednio stanowisko, że naruszeniem wymagań konstytucyjnych dotyczących poprawnej legislacji jest w szczególności niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu, które rodzi niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków oraz istotnie zwiększa ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji. Zdaniem TK przepis ten narusza zasadę określoności przepisów prawa oraz zasadę sprawiedliwej procedury. Brak stosownego trybu odwoławczego sprawia, że inicjatywy organu właściwego dłużnika dotyczące zatrzymania prawa jazdy mogą mieć charakter niedostatecznie zweryfikowany, a nawet arbitralny. Sprawiedliwa procedura wymaga, aby odpowiedni organ był zobligowany przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne, postępowanie prowadzone w sposób jawny oraz zapewniający udział stron. Ponadto kwestionowany przepis narusza zasadę proporcjonalności, gdyż stosowanie zatrzymania prawa jazdy

[75] Postanowienie z dnia 8 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 588/07.

[76] Postanowienie z dnia 17 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 147/07.

przewidziane w ustawie o dłużnikach alimentacyjnych powinno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności z tytułu obowiązków alimentacyjnych. Takiego celu nie można osiągnąć poprzez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa łączy się niejednokrotnie z posiadaniem prawa jazdy. Kwestionowana regulacja nie może również zostać uznana za niezbędną w tym znaczeniu, że osiągnięcie celów (przymuszenie do wykonywania obowiązków alimentacyjnych) nie byłoby możliwe przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków[77].

1.3.6. *W wyroku z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08, TK orzekł*, że „§ 57 pkt 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych w zakresie, w jakim powoduje uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu nosicielstwa wirusa HIV bez względu na stan zdrowia, jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji". Wątpliwości Sądu pytającego[78] powstały na tle regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zgodnie z którymi stwierdzenie u policjanta nosicielstwa wirusa HIV powoduje uznanie go za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby. Zdaniem Sądu pytającego przepisy te naruszają art. 32 i art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 25 pkt c/ Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[79].

1.4. Umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku

TK umorzył postępowanie w sprawie zgodności art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia sposobu ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału i maksymalnej wysokości ryczałtu stanowiącego część dodatku mieszkaniowego 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. Sąd pytający[80] wskazał, że upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia sposobu ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału należy do materii ustawowej. Zdaniem TK zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy stanowiące upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii dotyczących sposobu ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału oraz sposobu ustalania i maksymalnej wysokości ryczałtu na zakup opału dla gospodarstw domowych, których lokale mieszkalne nie są wyposażone w instalację

[77] W ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 – w art. 5 przepisy odnoszące się do procedury zatrzymania i zwrotu prawa jazdy mają taką samą treść jak zakwestionowane przez TK.

[78] Postanowienie z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 24/08.

[79] Otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

[80] Postanowienie z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 354/07.

doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody oraz gazu przewodowego, nie będą stanowić podstawy rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą sąd przedstawił Trybunałowi pytanie prawne. Dlatego więc upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego nie może być samo w sobie podstawą orzeczenia sądowego. Jego poprawność (lub wadliwość) konstytucyjna może mieć jednak w pewnych sytuacjach znaczenie dla sądu orzekającego w konkretnej sprawie[81]. Przepisami stanowiącymi dla sądu administracyjnego wzorzec kontroli legalności decyzji administracyjnych wydanych w związku z niniejszą sprawą w zakresie dotyczącym ryczałtu na zakup opału są regulacje zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. wydanym na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Przedmiotem zaskarżenia Sądu pytającego jest tylko część tej normy ustawowej, a mianowicie jej ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2. Ewentualne orzeczenie Trybunału potwierdzające niekonstytucyjność tak ukształtowanego przedmiotu zaskarżenia (delegacji ustawowej) spowodowałoby utratę mocy obowiązującej przepisu prawnego, który ją konstytuuje. TK przywołał pogląd wyrażony w sprawie o sygn. P 9/98[82], zgodnie z którym sąd jest władny samodzielnie ocenić akt podustawowy poprzez odmowę jego zastosowania, ale dopiero rozstrzygnięcie Trybunału może go wyeliminować z porządku prawnego i pozwala na jednolitość i pewność późniejszego orzecznictwa (postanowienie z dnia 23 września 2009 r., sygn. akt P 81/08).

1.5. Podsumowanie

W porównaniu z 2008 r. zwiększyła się liczba spraw merytorycznie rozstrzygniętych przez Trybunał Konstytucyjny (w 2008 r. wydano 7 wyroków i 5 postanowień umarzających postępowanie). W 2009 r. tylko jeden wniosek został umorzony, gdyż TK uznał, że sąd pytający posługując się technikami wykładniczymi może samodzielnie rozstrzygnąć sprawę w oparciu o utrwalone orzecznictwo sadów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

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 rozważyć, czy w konkretnej sytuacji możliwe jest rozstrzygnięcie sprawy przez sąd bez potrzeby wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednak nie zawsze takie rozwiązanie jest możliwe, ponieważ sąd kierując do TK pytanie prawne ma na uwadze ochronę praw konstytucyjnych jednostki, która oczekuje na sprawiedliwe rozstrzygnięcie.

W sprawie o sygn. akt P 6/07 Sąd pytający wskazywał na rozbieżności w orzecznictwie dotyczące bezpośredniego stosowania przepisu zmieniającego zasady wyliczania kwoty podatku VAT dla zakładów pracy chronionej o statusie przyznanym bezterminowo. Sąd ten liczył na rozstrzygnięcie analogiczne jak w wyroku o sygn. akt K 45/01, a tym samym na możliwość wznowienia postępowania dla tych podmiotów, których skargi zostały oddalone. Tymczasem wskutek orzeczenia TK powstała sytuacja, w której część podmiotów o identycznej sytuacji faktycznej i prawnej uzyskała korzystny wyrok sądu, który dokonał

[81] Por. wyroki TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU-A 2002, nr 2, poz. 14 oraz z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU-A 2008, nr 5, poz. 82.

[82] Zob. wyrok z 11 maja 1999 r., OTK ZU-A 1999, nr 4, poz. 75.

prokonstytucyjnej wykładni przepisu będącego podstawą orzekania, natomiast część podmiotów, a wśród nich podmiot, którego skarga była podstawą do wystąpienia z wnioskiem do TK, pozostała w mniej korzystnej sytuacji. W sprawie o sygn. akt P 64/07 Sąd pytający wniósł o rozważenie kwestii administracyjnej kary pieniężnej wskazując, że jej wysokość i nieuchronność oraz brak rozwiązań umożliwiających jej zmniejszenie lub odstąpienie od ukarania w sytuacji pozytywnego zachowania się podmiotu lub niewspółmierności kary do deliktu prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad. Trudno jest pogodzić się z linią orzeczniczą TK, z której wynika, że kara za delikt administracyjny musi być dotkliwa, ponieważ uzasadnione jest to wartościami konstytucyjnymi, np. w przypadku nielegalnego użytkowania obiektu – względami bezpieczeństwa publicznego, gdy w konkretnej sprawie sąd patrząc na sytuację skarżącego widzi rażącą niewspółmierność kary w stosunku do naruszenia prawa i nie może, skrępowany restrykcyjnym rozwiązaniem prawnym, sprawować wymiaru sprawiedliwości zgodnie z konstytucyjnymi zasadami. Taka sytuacja z pewnością nie pogłębia zasady zaufania jednostki do państwa i jego organów.

Aktualnie 20 pytań prawnych czeka na rozstrzygnięcie.

2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją

Zasadniczą formą aktywności związanej ze stosowaniem Konstytucji, jaką przejawiały sądy administracyjne w 2009 r., obok korzystania z instytucji pytań prawnych była wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją. Forma ta, wykazująca charakter współstosowania normy konstytucyjnej oraz normy aktu normatywnego niższej rangi (zwykle ustawy) występowała wtedy, kiedy sąd poszukując podstawy rozstrzygnięcia sprawy odwoływał się do przepisu konstytucyjnego w celu dokonania wykładni stosowanego w sprawie przepisu zgodnej z aktem o najwyższej mocy prawnej. Potrzeba taka wywołana jest zwykle brakiem dostatecznej jednoznaczności wykładanego przepisu prawnego. W sytuacji, gdy przepis skonstruowany był tak, że umożliwiał interpretowanie go na różne sposoby, w konsekwencji odniesienia go do przepisów konstytucyjnych zyskiwał na jednoznaczności i w efekcie na zgodności z ustawą zasadniczą. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że rola przepisów konstytucyjnych sprowadzała się najczęściej do ukazanej wyżej postaci interpretacyjnego ich zastosowania.

Ustalenie właściwej treści dekodowanej z przepisu normy prawnej nie zawsze możliwe jest w oparciu o wyłączne zastosowanie wykładni językowej, bez uwzględnienia reguł wykładni systemowej czy funkcjonalnej. Sięganie przez sądy do pozajęzykowych reguł wykładni jest, jak wykazuje analiza badanych orzeczeń, zjawiskiem stosunkowo częstym przy stosowaniu przepisów konstytucyjnych. Przepisy te (zwykle dotyczące określonych zasad bądź celów działalności państwa) są bowiem powoływane w sytuacjach, gdy sąd ma wątpliwości co do rzeczywistej treści wykładanej normy prawnej. Modyfikacja czy odejście od z pozoru jednoznacznego literalnego brzmienia przepisu prawnego w efekcie poddania go np. wykładni funkcjonalnej jest zwykle skutkiem odwołania się przez sąd w ramach prowadzonej wykładni do określonych zasad czy wartości konstytucyjnych. Podobne zjawisko można odnotować przy stosowaniu przez sądy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Odwołanie się do zasad konstytucyjnych pozwala sądowi niekiedy na zastosowanie określonego wyroku Trybunału, nawet gdy wyrok ten formalnie nie dotyczył przepisu stoso-

wanego w sprawie. Egzemplifikacją powyższego poglądu może być ocena orzecznictwa dotyczącego kontroli przyznawania określonych świadczeń społecznych czy kontroli decyzji związanych z tzw. samowolą budowlaną.

W pierwszej grupie szczególną uwagę zwracają wyroki dotyczące kontroli przyznawania przez organy administracji publicznej świadczeń przewidzianych w ustawach realizujących określone w Konstytucji (np. w art. 18, art. 69 czy art. 71) cele w zakresie udzielania pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej czy społecznej. Treść tych ustaw, które przewidują np. świadczenie pielęgnacyjne, dodatek czy zasiłek pielęgnacyjny lub dodatek mieszkaniowy, wskutek określonych mankamentów często prowadzących również do interwencji Trybunału Konstytucyjnego wymagała przy wykładni przepisów służących spełnieniu celów zakreślonych w Konstytucji sięgnięcia do reguł wykładni systemowej i celowościowej, niekiedy kosztem wykładni językowej. W takich przypadkach sąd, odwołując się do art. 8 ust. 2 oraz art. 178 Konstytucji, dokonywał wykładni przepisów prawnych w zgodzie z Konstytucją.

Wskazane zjawisko wyraźnie ilustruje treść wyroku z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 533/08, oddalającego skargę kasacyjną Samorządowego Kolegium Odwoławczego od wyroku sądu pierwszej instancji. W sprawie tej WSA uchylił decyzję SKO i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z koniecznością opieki nad niepełnosprawną małżonką. Rozpatrując odwołanie strony, Kolegium utrzymało w mocy decyzję kierownika Gminno-Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej stwierdzając, że przewidziany w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (art. 17 ust. 1) krąg podmiotów uprawnionych do żądanego świadczenia obejmuje jedynie rodziców niepełnosprawnego dziecka, nie przewiduje natomiast uprawnienia małżonka rezygnującego z zatrudnienia w związku z koniecznością opieki nad niepełnosprawną żoną. Na marginesie sprawy organ odwoławczy stwierdził, że na gruncie starego stanu prawnego, ukształtowanego ustawą z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, istniała możliwość przyznania pomocy finansowej, o którą ubiegała się strona. Możliwość taką stworzył wyrok TK z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt P 23/05, stwierdzający niezgodność art. 27 ust. 1, 2 i 3 powyższej ustawy w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do zasiłku stałego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż dziecko, niepełnosprawnym członkiem rodziny, z szeregiem przepisów konstytucyjnych (art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz art. 71). Obowiązek ten stanowi istotną cechę wspólną wymienionych podmiotów w zakresie ich relacji z pełnoletnim, niepełnosprawnym, wymagającym określonych form pomocy członkiem rodziny czy małżonkiem, a pominięcie wśród osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż rodzice stanowi formę nieuzasadnionej i niekonstytucyjnej dyskryminacji. Zdaniem Sądu właściwe organy winny kierować się treścią i zakresem obowiązku alimentacyjnego, o jakim mowa w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Tym samym uzależnienie możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie pielęgnującej pełnoletniego niepełnosprawnego nie powinno zależeć od relacji dziecko–rodzic, lecz od podstawowego prawnego obowiązku wypełniającego tę relację, czyli alimentacji. Takie ustalenie normatywnej treści art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a więc uwzględniające rezultaty wykładni funkcjonalnej, jest zgodne z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1) i urze-

czywistniania przez państwo sprawiedliwości społecznej (art. 2) oraz z nakazem szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1). Sąd wskazał, że wykładnia sądowa mająca charakter wykładni operatywnej powinna zmierzać do rezultatu wynikającego z takiego rozumienia prawa, które zapewnia jego spójność oraz konstytucyjność. Sąd jest zatem zobowiązany wybrać taką interpretację normy ustawowej, która umożliwia najpełniejsze urzeczywistnienie norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Sąd stwierdził, że jego obowiązkiem było dokonanie zabiegu interpretacyjnego normy wyrażonej w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w kontekście wyroku TK z dnia 15 listopada 2006 r. Utrata domniemania konstytucyjności norm wynikających z przepisów art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do zasiłku stałego „osobie zdolnej do pracy, lecz nie pozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym pełnoletnim członkiem rodziny", obligowała Sąd orzekający w sprawie do zastosowania jako wzorca normatywnego oceny decyzji także stanu prawnego ukształtowanego przez wyrok TK z dnia 15 listopada 2006 r. ze względu na realizację konstytucyjnych wartości oraz na jakość porządku prawnego. Sąd uznał, że jest zobowiązany do dokonania wykładni prawa zgodnej z Konstytucją, dlatego skorzystał z prawa bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Oddalając skargę kasacyjną od powyższego wyroku NSA w pełni podzielił argumentację sądu pierwszej instancji, wskazując dodatkowo, iż w intencji ustawodawcy (stwierdzonej odwołaniem się do uzasadnienia projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych) prawo do świadczenia pielęgnacyjnego miało zastąpić prawo do zasiłku stałego przewidzianego w ustawie o pomocy społecznej. Występuje więc tożsamość normy prawnej dotyczącej prawa do pomocy ze strony państwa osobie zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej z powodu konieczności opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny. Skoro więc normy zawarte w zaskarżonych przepisach ustawy o pomocy społecznej zostały uznane w wyroku TK za niezgodne w określonym zakresie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to ich powtórzenie w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie powoduje, iż stały się one konstytucyjne tylko z tego względu, że znalazły się w innym akcie prawnym. Dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola – jak wynika z przytoczonych przez Sąd wypowiedzi Trybunału – nie polega na badaniu jednostki redakcyjnej przepisu bez względu na jej treść, lecz na badaniu treści normatywnej zawartej w przepisie prawnym; jest kontrolą norm, a więc kontrolą ustanowionych przez władze państwowe reguł postępowania zakodowanych w przepisach prawnych.

Odejście od wykładni gramatycznej i oparcie się przy rozstrzyganiu na regułach wykładni celowościowej, uzasadnione przede wszystkim niespójnością rozwiązań zawartych w ustawie o świadczeniach rodzinnych, można stwierdzić również w wyrokach z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt I OSK 340/08, z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 382/08 oraz z dnia 5 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 1065/08, uchylających wyroki sądów pierwszej instancji w przedmiocie odmowy przyznania zasiłku pielęgnacyjnego czy oddalających skargi kasacyjne samorządowego kolegium odwoławczego od wyroków o jego przyznaniu (wyrok z dnia 8 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 855/08 oraz z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 1254/08).

Stosowanie powyższej ustawy, która w wyniku szeregu zmian (w szczególności nowelizacji z dnia 29 grudnia 2005 r. dodającej do dotychczasowej treści art. 24 ust. 3a zdanie zawierające zastrzeżenie, że ustalenie prawa do świadczeń nie może nastąpić wcześniej niż pierwszego dnia miesiąca, w którym został złożony wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego) utraciła legislacyjną spójność, stało się znacznie utrudnione. Przy literalnym odczytaniu treści powyższych przepisów stwierdzić bowiem można, że ustawodawca rozdziela dwa zagadnienia, a mianowicie uprawnienie do określonego świadczenia oraz datę, od której można w sposób skuteczny domagać się jego wypłaty. To zaś z kolei, biorąc pod uwagę treść innych przepisów, mogło budzić wątpliwości co do rzeczywistych zamiarów ustawodawcy. Nie bez znaczenia dla przyjętego kierunku rozstrzygnięć było również powołanie w powyższych wyrokach orzeczenia TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07, uznającego za niezgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji przepis art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim stanowi, że osobie niepełnosprawnej, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, uzyskanym w wyniku rozpoznania (przez wojewódzki zespół do spraw orzekania) jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu, prawo do świadczeń ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek. Sąd wskazał: „Trybunał podkreślił, że do standardów demokratycznego państwa prawnego należy zasada poprawnej legislacji nakazująca, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych i z zachowaniem należytych standardów aksjologicznych, zatem dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych stanowi złamanie zasady poprawnej legislacji. Przepis art. 69 Konstytucji należy natomiast odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych, przy czym mechanizm ten musi zapewnić efektywne osiągnięcie celu. Zdaniem TK konstrukcji tej przeczy bezwzględny termin ograniczający datę przyznania zasiłku w oderwaniu od daty urzędowo ustalonej w orzeczeniu o niepełnosprawności". TK stwierdził: „Od momentu wskazanego w orzeczeniu ustalającym istnienie niepełnosprawności osoba zainteresowana ma prawo uzyskać zasiłek pielęgnacyjny w ustawowo określonej wysokości. Z tą bowiem datą jej interes prawny w uzyskaniu zasiłku jest chroniony konstytucyjnie (art. 69 Konstytucji RP). Zasiłek pielęgnacyjny spełnia efektywnie swój cel, gdy jest przyznany od daty wskazanej w orzeczeniu o niepełnosprawności".

W wyrokach związanych z samowolą budowlaną można stwierdzić kontynuację tego kierunku rozstrzygnięć, który w odniesieniu do dokonanej przez inwestorów samowoli budowlanej zapobiegał nieuzasadnionej, a przede wszystkim niezgodnej z zasadami konstytucyjnymi rozbiórce obiektów budowlanych. Bezpośrednim oparciem dla powyższego kierunku rozstrzygnięć był przede wszystkim wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06, stwierdzający niezgodność niektórych fragmentów art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Jego zastosowanie znalazło wyraz w wyrokach z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 982/08, oraz z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1148/08, oddalających skargi kasacyjne Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego od wyroków sądów pierwszej instancji czy uchylających zaskarżony wyrok w przedmiocie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego (np. wyrok z dnia 7 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 705/08).

Mimo iż wskazany wyrok Trybunału dotyczył rygorów umożliwiających legalizację samowoli budowlanej jedynie w odniesieniu do obiektów wymagających pozwolenia na budowę (art. 48 Prawa budowlanego), w powyższych wyrokach sądy pierwszej instancji i w efekcie również NSA moc obowiązującą wyroku TK odniosły również do rygorów odnoszących się do obiektów wymagających nie pozwolenia, ale jedynie zgłoszenia budowy odpowiednim organom (art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego).

W uzasadnieniach powyższych wyroków Sąd podkreślił, iż jakkolwiek Trybunał nie wypowiadał się w przedmiocie zgodności z Konstytucją art. 49b Prawa budowlanego, to nie oznacza, że wyrok TK (sygn. akt P 37/06) nie ma żadnego znaczenia w rozpatrywanych sprawach. Biorąc pod uwagę zasadniczą zbieżność norm wywodzonych z obu artykułów Prawa budowlanego (art. 48 oraz 49b), różniących się jedynie tym, iż pierwsza odnosi się do obiektów wybudowanych bez wymaganego pozwolenia, druga zaś do obiektów wybudowanych bez wymaganego zgłoszenia, NSA przyjął, iż „dokonując wykładni art. 49b Prawa budowlanego – a wykładnia tego przepisu po wyroku TK z dnia 20 grudnia 2007 r. jest niezbędna, gdyż bez umotywowanych racji nie należy identycznym sformułowaniom w tym samym akcie prawnym nadawać różnych znaczeń – nie można pominąć treści tego wyroku. Wyrok ten w okolicznościach rozpatrywanej przez Sąd sprawy trzeba przyjąć jako wskazówkę interpretacyjną w zakresie, w jakim Trybunał stwierdził, że skoro w postępowaniu rozbiórkowym zaświadczenie wójta o zgodności budowy z ustaleniami planu miejscowego może zostać wydane po wszczęciu postępowania rozbiórkowego, to niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa jest żądanie decyzji o warunkach zabudowy, która byłaby ostateczna już w dniu wszczęcia tego postępowania. Organy administracji wadliwie zatem stwierdziły, że nie można przeprowadzić legalizacji wzniesionego ogrodzenia w trybie art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego z tego powodu, że w dniu wszczęcia postępowania skarżący nie dysponował ostateczną decyzją o warunkach zabudowy. Uwzględniając treść i motywy omówionego wyroku TK, takie rozumienie przepisu art. 49 b Prawa budowlanego nie odpowiadało dyrektywie interpretacyjnej wykładni w zgodzie z Konstytucją, gdyż naruszało konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej, co w odniesieniu do identycznie brzmiącej normy zawartej w przepisie art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego stwierdził już Trybunał Konstytucyjny" (sygn. akt 1148/08).

Naruszenie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa – jak można sądzić z przytoczonej wypowiedzi NSA – zostało odniesione tu nie tylko do treści regulacji, lecz również do samego sposobu wykładni art. 49b Prawa budowlanego. Mimo stwierdzonej zbieżności norm obu przepisów Prawa budowlanego, prowadzącej do wymogu zastosowania wskazanego wyroku TK, istnieje jednak zasadnicza różnica między skutkami, jakie wywarł wyrok TK o niezgodności art. 48 Prawa budowlanego z przytoczonymi zasadami konstytucyjnymi, oraz między skutkami przyjętej w wyrokach sądów administracyjnych wskazanej wykładni art. 49b Prawa budowlanego. Jedynie bowiem art. 48 Prawa budowlanego, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami dotyczącymi skutków orzeczeń TK, utracił moc obowiązującą. Stąd też w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1148/08, stwierdził uchybienie w postaci powołania w wyroku sądu pierwszej instancji wadliwej podstawy uwzględnienia skargi (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a zamiast art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a). Wobec przyjęcia przez sąd I instancji niewłaściwej formuły prawnej,

ale zasadnego rozstrzygnięcia skargi, NSA uznał, iż zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Przytoczone wyroki, w których NSA stosował wykładnię funkcjonalną w celu uzgodnienia przepisu prawnego z normami czy zasadami przewidzianymi w Konstytucji, odwoływały się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przy tym, jak można zauważyć, powyższe wyroki Trybunału nie dotyczyły bezpośrednio stosowanych w sprawie przepisów. O potrzebie ich zastosowania decydował Sąd wskazując na podobieństwo bądź wręcz tożsamość zakwestionowanej w wyroku Trybunału normy z normą stosowaną w rozpatrywanej sprawie. Szansę taką, jak wyżej wskazano, stwarza możliwość odwołania się przez sąd do określonych zasad czy wartości konstytucyjnych.

Niezależnie od dającej się zauważyć zewnętrznej inspiracji dla stosowania przez sądy przepisów konstytucyjnych (wniosków stron procesowych, wyroków Trybunału Konstytucyjnego) w przeważającej mierze sądy samoistnie stosowały odpowiednie z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy przepisy konstytucyjne. Najczęściej stosowanymi, stanowiącymi podstawę prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, były zwykle te przepisy, które określają podstawowe zasady ustroju państwa (art. 2 Konstytucji dotyczący zasady demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, art. 7 określający zasadę legalizmu czy art. 32 ust. 1 proklamujący zasadę równości wobec prawa), a także które dotyczą ochrony własności (art. 21 oraz art. 64 Konstytucji). W badanym okresie, jak wyżej wskazano, można zauważyć również odwoływanie się przez sądy do przepisów konstytucyjnych wyznaczających zasady polityki państwa czy cele jego działalności w określonych dziedzinach życia społecznego (np. art. 18, art. 69 czy art. 71 Konstytucji), co wobec uczynienia z ich treści zasadniczej podstawy wykładni określonej normy ustawowej może podważać w pewnym stopniu obiegowe rozumienie ich istoty jako przepisów zawierających normy o jedynie programowym charakterze. Analiza praktyki ich zastosowania wskazuje na to, że w przypadku wątpliwości co do właściwej interpretacji normy ustawowej odwołanie się do wskazanych w Konstytucji celów działalności państwa pozwala na dokonanie wyboru prokonstytucyjnej jej wykładni. Przydatność tego rodzaju przepisów w interpretacyjnym współstosowaniu przepisów konstytucyjnych nie może więc budzić wątpliwości.

Podobnie jak w poprzednich latach, ważnym źródłem inspiracji sądów administracyjnych prowadzącym do zastosowania przepisów konstytucyjnych było orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczyło to zarówno zdeterminowania rozstrzygnięć sądowych wyrokami Trybunału o niezgodności (bądź zgodności) z Konstytucją przepisów aktów normatywnych mających zastosowanie w rozpatrywanej przez sądy sprawie, jak też związanej z nim konieczności sięgania do przepisów konstytucyjnych przy ocenie skutków tych orzeczeń dla spraw rozstrzyganych przez sądy.

Prócz wskazanych wcześniej wyroków NSA dotyczących czy to kontroli przyznawania przez organy administracji określonych świadczeń opartych na treści wyroku TK z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt P 23/05, czy na treści wyroku TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07, czy na wyrokach dotyczących legalizacji samowoli budowlanej, odwołujących się do wyroku TK z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06, a także na wyroku TK z dnia 18 października 2006 r., sygn. akt P 27/05, chodziło też o wiele innych orzeczeń, w których NSA oddalał skargi kasacyjne od wyroków wojewódzkich sądów administracyj-

nych (np. wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 471/08 w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji, odwołujący się do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05 stwierdzającego zgodność art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji; wyrok z dnia 5 marca 2009 r., sygn. I OSK 1256/08 w przedmiocie odmowy wszczęcia przewodu doktorskiego, odwołujący się do szeregu wyroków TK – sygn. akt K 28/97, SK 19/98 czy też K 21/99 dotyczących treści konstytucyjnego prawa do sądu; wyrok z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 163/09 – w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym zastosowano wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06 stwierdzający konstytucyjność art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 940/08 w przedmiocie pobrania opłaty za wydanie karty pojazdu odwołujący się do wyroku TK z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt U 6/04; postanowienie NSA z dnia 20 sierpnia 2009 r. oddalające zażalenie na odmowę przywrócenia terminu z powołaniem wyroku TK z dnia 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05 stwierdzającego zgodność z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji przepisów art. 219 § 2 oraz art. 221 p.p.s.a.; wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 860/09 w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości odwołujący się do wyroku TK z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07 stwierdzającego zgodność niektórych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji i art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 401/09 w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego, w którym zastosowanie znalazł wyrok TK z dnia 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07 stwierdzający zgodność art. 7 ust. 2 pkt. 1 oraz pkt. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji) bądź uchylał wyrok sądu pierwszej instancji (np. wyroki: z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 434/09, z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 586/08 oraz z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1804/08 w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, odwołujące się do wyroku TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05 stwierdzającego niezgodność art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami z szeregiem przepisów konstytucyjnych, wyrok z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 256/09 w przedmiocie choroby zawodowej odwołujący się do wyroku TK z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07 stwierdzającego niezgodność niektórych przepisów kodeksu pracy oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu chorób zawodowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji czy też wyrok z dnia 22 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 744/08 w przedmiocie opłaty adiacenckiej odwołujący się do uzasadnienia wyroku TK z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06 dotyczącego treści podstawowego standardu demokratycznego państwa prawnego, jakim jest zasada niedziałania prawa wstecz).

W wielu wyrokach odwołujących się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego znaleźć można ważne tezy dotyczące skutków orzeczeń Trybunału dla rozpatrywanych spraw sądowoadministracyjnych. W ocenianym okresie dotyczyło to w szczególności ugruntowania się poglądu o możliwości odróżnienia przy ocenie skutków orzeczeń Trybunału dla rozpatrywanej przez sąd sprawy obowiązywania aktu normatywnego od jego stosowania w przypadku odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego przez TK za niekonstytucyjny. Stwierdzenie przez Trybunał w wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07 niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 237 § 1 pkt. 2 i 3 Kodeksu pracy oraz

wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu chorób zawodowych, przy jednoczesnym odroczeniu na okres 12 miesięcy utraty jego mocy obowiązującej, stało się podstawą uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę strony na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie choroby zawodowej. W uzasadnieniu powyższego wyroku prócz przytoczenia zawartych również we wcześniejszych orzeczeniach argumentów odwołujących się do dokonywanej zarówno przez Sąd Najwyższy, jak i NSA wykładni art. 190 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji, a także wypowiedzi samego Trybunału (np. wyrok TK z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04), zgodnie z którym Sąd posiada prawo odmowy zastosowania przepisu uznanego przez Trybunał za niekonstytucyjny mimo jeszcze formalnego jego obowiązywania, można znaleźć wyraźną tezę, iż to uprawnienie sądu przekształca się w obowiązek wtedy, kiedy niekonstytucyjność dotyczy aktu podustawowego: „Nadto należy stwierdzić, iż ograniczenia wynikające z odroczenia skutków utraty mocy konkretnej normy prawnej nie dotyczą sytuacji prawnej strony skarżącej, która przez wniesienie skargi do Sądu, tak jak i strona wnosząca skargę konstytucyjną, inicjuje kontrolę konstytucyjności przepisu uznanego za niekonstytucyjny przez Trybunał. Nie można bowiem pomijać kwestii, iż Sąd Administracyjny jest upoważniony do odmowy zastosowania przepisów w toku rozpoznawania określonej sprawy, jeżeli stwierdzi, że określone przepisy aktu podustawowego są niezgodne z aktem wyższego rzędu (ustawą, Konstytucją RP). Upoważnienie to przysługuje Sądowi także przed orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności rozporządzenia. Wówczas Sąd nie powoduje trwałej eliminacji określonego aktu z porządku prawnego, a jedynie nieskuteczność aktu inter pares (ad casu). A jeżeli tak, to tym bardziej należy uznać, że uprawnienie to przekształca się w obowiązek w momencie trwałego obalenia przez Trybunał Konstytucyjny domniemania konstytucyjności takiego aktu" – wyrok z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 256/09. Powyższy pogląd Sądu w pewien sposób wzbogaca dotychczasową argumentację dotyczącą wpływu wyroków TK na orzecznictwo sądowoadministracyjne.

Ważnym, szczególnie z punktu widzenia zapewnienia stronie wnoszącej skargę kasacyjną wolnego od zbędnego formalizmu prawa dostępu do sądu, jest upowszechnienie się w orzecznictwie NSA poglądu o konieczności uwzględnienia wyroku TK dotyczącego niezgodności stosowanego w sprawie przepisu ustawy nawet w wypadku braku jego powołania w podstawach skargi kasacyjnej. Pogląd taki w 2009 r. znalazł wyraz w szeregu wyroków NSA (np. w wyroku z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1735/07, w wyroku z dnia 13 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 905/08 czy w wyroku z dnia 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 28/09) uchylających wyroki sądów pierwszej instancji. Wskazany pogląd odwołujący się w uzasadnieniu zarówno do regulacji zawartych w art. 190 ust. 1 oraz ust. 4 Konstytucji, jak i do ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 2, art. 7, art. 8, a także w art. 45 ust 1 Konstytucji, najpełniej został wyrażony w wyroku z dnia 22 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 1004/06. Do jego treści odwoływały się też z reguły późniejsze orzeczenia NSA uwzględniające wyroki TK niezależnie od podstaw, na jakich opierała się skarga kasacyjna. W uzasadnieniu ostatniego z nich (sygn. akt II OSK 28/09) można znaleźć pełną akceptację argumentacji zawartej we wcześniejszych wyrokach: „Regułą jest, że stan prawny ustalony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego obowiązuje sądy pierwszej instancji, które niezależnie od podniesionych zarzutów w skardze muszą uwzględnić z urzędu ten stan prawny

określony przez Trybunał Konstytucyjny i to niezależnie, czy orzeczenie administracyjne zapadło przed wydaniem wyroku przez TK, czy też po jego ogłoszeniu. Przyjmuje się stanowisko, iż wolą racjonalnego ustawodawcy jest, by Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując skargę kasacyjną uwzględnił orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego niezależnie od tego, czy sposób sformułowania skargi kasacyjnej to umożliwia i czy autor skargi kasacyjnej odniósł się do przepisu, którego dotyczy orzeczenie TK. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Nie stoi też na przeszkodzie uwzględnieniu przez NSA powołanego orzeczenia TK przy rozpatrywaniu sprawy ze skargi kasacyjnej fakt, że Trybunał Konstytucyjny zawarł w wyroku klauzulę odraczającą wejście w życie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego z powodu jego niezgodności z Konstytucją (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP). Po ogłoszeniu orzeczenia TK trzeba uwzględnić fakt, że przepis traci domniemanie konstytucyjności, co stwarza nową sytuację prawną. Stosując prawo Sąd nie musi uzasadniać niekonstytucyjność przepisów, a wystarczy powołanie się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego".

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego odgrywają niewątpliwie ważną rolę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Stanowiąc w wielu wypadkach bezpośrednią podstawę rozstrzygnięć sprawy przez sąd nabierają (co zostało zauważone również w doktrynie prawa) charakteru prawotwórczego. Wypowiedzi Trybunału czy to w sprawach inicjowanych wprost przez sądy pytaniami prawnymi, czy zawartych w wyrokach wydawanych w trybie abstrakcyjnej kontroli norm służą kształtowaniu się właściwej, zgodnej z Konstytucją linii orzeczniczej sądów. Analiza szeregu będących przedmiotem oceny orzeczeń NSA wskazuje, iż dopiero wyrok TK był bezpośrednim impulsem do zmiany dotychczasowej linii orzeczniczej sądów, a interwencja Trybunału wywołana pytaniem prawnym sądu stała się zasadniczą podstawą rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości bądź powodującego rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Jednym z przykładów wskazanej roli orzecznictwa Trybunału może być treść wyroku z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II OPS 2/09 wydanego w składzie 7-osobowym, którego przedmiotem było rozstrzygnięcie możliwości wyłączenia od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy członka samorządowego kolegium odwoławczego, który brał udział w wydaniu decyzji zaskarżonej powyższym wnioskiem. Kwestia ta była przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie NSA, który najpierw w uchwale z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 2/06 zajął stanowisko o konieczności wyłączenia w powyższej sytuacji członka kolegium, a następnie w wyniku szeregu wątpliwości związanych głównie z brakiem dewolutywności postępowania inicjowanego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy skład orzekający NSA przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego postanowieniem z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 886/06 ponownie przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA powyższe zagadnienie prawne, budzące poważne wątpliwości. Rozpatrując przedstawione zagadnienie NSA zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, czy zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego rozwiązanie dotyczące wskazanej sytuacji (zawarte w art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 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 instan-

cji w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zaskarżonych przepisów k.p.a. we wskazanym w pytaniu zakresie i ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym. W związku z powyższym NSA oddalił skargę kasacyjną SKO, a w tezach poprzedzających sentencję wyroku stwierdził, iż „Członek Samorządowego Kolegium odwoławczego, który brał udział w wydaniu decyzji zaskarżonej wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 1 k.p.a. oraz art. 2 i 78 Konstytucji RP w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07".

W uzasadnieniu powyższego wyroku NSA zawarł również ważne tezy odnoszące się do skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego tzw. pominięcia legislacyjnego. Biorąc pod uwagę, iż wyrok TK o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów zapadł z powodu pominięcia w tych przepisach unormowania stanowiącego podstawę wyłączenia z mocy prawa we wskazanym postępowaniu członka SKO, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, NSA opowiedział się za stanowiskiem, że: „w takim przypadku, zwłaszcza gdy wyrok TK dotyczy przepisu o postępowaniu, tak jak w rozpoznawanej sprawie, z uwagi na nadrzędność przepisów Konstytucji i powszechnie obowiązującą moc orzeczeń Trybunału konieczne jest stosowanie przepisu objętego wyrokiem Trybunału i uwzględnienie treści tego wyroku. Skoro niezgodne z Konstytucją jest pominięcie wyłączenia w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy członka samorządowego kolegium odwoławczego, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, to należy przyjąć, iż stosowanie tych przepisów w zgodzie z Konstytucją wymaga rozszerzenia podstaw wyłączenia o przyczynę wyłączenia objętą wyrokiem TK. NSA podziela stanowisko wyrażone w tych orzeczeniach TK, w których Trybunał opowiedział się za tym, że tego rodzaju wyroki Trybunału nie tylko zobowiązują ustawodawcę do odpowiedniej zmiany przepisów, ale także wywołują bezpośrednie skutki w postaci zmiany stanu prawnego, które powinny być uwzględnione przez sądy. Również w orzecznictwie NSA przyjmowane jest stanowisko, że stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjność pominięcia legislacyjnego oznacza, iż wyrok Trybunału powinien być uwzględniony przy ocenie prawnych podstaw wydanej decyzji (np. wyrok z dnia 21 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 140/02). W takim przypadku mają bezpośrednie zastosowanie przepisy Konstytucji oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego, które powodują określoną zmianę stanu prawnego. Takie stanowisko zostało przyjęte także w uchwale z dnia 16 października 2006 r., sygn. akt I FPS 2/06."

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06) w sytuacji stwierdzonego przez Trybunał pominięcia legislacyjnego w ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej znalazło zastosowanie również w wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2009 r. (sygn. akt I OSK 1310/08) uchylającym zaskarżony wyrok WSA oraz decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie odmowy przyznania zaliczki alimentacyjnej. Stwierdzenie przez Trybunał braku regulacji ustawowej określonych rozwiązań stwarza więc możliwość ich uzupełnienia w procesie wykładni przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją. Przedmiotem współstosowania jest w tym przypadku norma konstytucyjna oraz stan prawny określony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w 2009 r. wskazuje, iż stosowanie przepisów konstytucyjnych stało się już zwykłą praktyką przy rozstrzyganiu spraw sądowoadministracyjnych. W procesie wykładni operatywnej przepisy konstytucyjne stają się podstawą właściwej wykładni mającego zastosowanie w sprawie przepisu aktu normatywnego: jego treści, zakresu obowiązywania czy stosowania. Szczególnie ważnym źródłem inspiracji dla prokonstytucyjnej wykładni stosowanych przepisów było orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stanowiące w wielu przypadkach zasadniczą podstawę rozstrzygnięć wydanych przez sądy administracyjne.

3. Przepis konstytucyjny oraz orzeczenie TK jako podstawa rozstrzygnięcia

W ostatnich latach odnotowano, że sądy administracyjne coraz częściej jako podstawę rozstrzygnięcia stosują przepis konstytucyjny bądź wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji czy orzeczeń TK wywołane jest potrzebą rozstrzygnięcia sprawy zgodnie ze standardami państwa prawnego, m.in. z art. 45 Konstytucji czy z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W przypadkach nie budzących wątpliwości rozstrzygnięcie sprawy na podstawie przepisu konstytucyjnego mieści się w granicach dyskrecjonalności sędziowskiej. Jeśli sprawę można rozstrzygnąć bez uruchamiania dodatkowych trybów, to należy to uczynić mając na uwadze oczekiwanie jednostki na rozpatrzenie sprawy bez zbędnej zwłoki i na ekonomię procesową. Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych rozstrzygających sprawy w oparciu o przepis konstytucyjny wynika, że wskazane wyżej argumenty często przesądzają przy podejmowaniu rozstrzygnięć.

Zarówno w 2009 r., jak i w latach poprzednich sądy najczęściej rozstrzygały w oparciu o art. 2 Konstytucji i wyprowadzone z niego zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), ochrony prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji), swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), właściwości ustawy w prawach podatkowych (art. 84 i art. 217 Konstytucji) oraz warunków stanowienia aktów podstawowych (art. 91 ust. 1 Konstytucji.

Przykładem takiego rozstrzygnięcia jest np. wyznaczenie Ministra Skarbu jako organu właściwego do załatwienia sprawy dotyczącej roszczeń reprywatyzacyjnych z tytułu przejęcia przez państwo lasów na mocy dekretu o przejęciu lasów; uznano, że wydanie przepisu blankietowego, które nie pociągnęło za sobą uchwalenia przepisów odrębnych, jest zaniechaniem legislacyjnym Ministra Skarbu Państwa, który powinien wystąpić ze stosownym projektem mającym na celu doprowadzenie do wydania przepisów odrębnych[83].

Podstawą uchylenia decyzji odmawiających udzielenia pomocy na likwidację skutków klęsk żywiołowych z uwagi na złożenie wniosku po terminie zastrzeżonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r.[84], było naruszenie przez prawodawcę zasady odpowiedniego *vacatio legis*: rozporządzenie zostało opublikowane dnia

[83] Wyroki z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt: IV SA/Wa 177/09, IV SA/Wa 191/09.

[84] Dz. U. Nr 173, poz. 1070.

30 września 2008 r.[85] i weszło w życie z dniem ogłoszenia (§ 10 rozporządzenia), a wnioski o udzielenie pomocy zgodnie z terminem zastrzeżonym w rozporządzeniu należało złożyć do dnia 10 października 2008 r. (§ 8 ust. 1 rozporządzenia)[86].

Odnośnie do naruszenia zasady zakazu działania prawa wstecz uchylono postanowienia organów obu instancji w przedmiocie kary za nielegalne użytkowanie budynku[87], uchylono decyzje organów obu instancji w przedmiocie opłaty adiacenckiej wymierzonej na podstawie przepisów prawa miejscowego[88], uchylono wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego, gdyż zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy bez zezwolenia miało charakter ograniczony czasowo i nastąpiło jednorazowo kilka lat przed wejściem w życie nowych przepisów, które posłużyły organom orzekającym za podstawę prawną rozstrzygnięć[89], uchylono decyzje organów obu instancji w przedmiocie podatku od towarów i usług za sierpień 2004 r., ponieważ brak wyraźnej normy ustawowej co do stosowania nowej regulacji do zdarzeń powstałych przed wejściem w życie ustawy nie może być zastępowany rozszerzającą interpretacją przepisów, wypełnienie luki prawnej nie jest też możliwe w odniesieniu do żadnego z elementów stosunku publicznoprawnego, w tym do ustalenia momentu powstania obowiązku podatkowego[90].

W kwestii ochrony tzw. interesów w toku przyjęto, że gdy podatnik rozpoczął proces inwestycyjny przed zmianą wspomnianego art. 13 ust. 1 ustawy o podatku rolnym wprowadzającej dodatkowy warunek materialnoprawny skorzystania z ulgi inwestycyjnej, zastosowanie powinny mieć przepisy w brzmieniu obowiązującym w czasie dokonywania wydatków inwestycyjnych. Tym samym przepisy przejściowe zawarte w ustawie nowelizującej z dnia 6 grudnia 2008 r. należy interpretować w ten sposób, że dotyczą również przyznania ulgi inwestycyjnej podatnikom, których proces inwestycyjny był w toku i nie został zakończony przed wejściem w życie art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r., nowelizującego brzmienie art. 13 ust.2 u.p.r.[91] Na naruszenie zasady ochrony tzw. interesów w toku powołano się w rozstrzygnięciu stwierdzającym nieważność aktu prawa miejscowego w całości, uchylającym uchwałę w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości przedsiębiorców inwestujących w Kamiennogórskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości[92].

Na naruszenie zasady przyzwoitej legislacji w związku z zasadą proporcjonalności powołano się także w wyroku z dnia 23 września 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 760/08 i uchylono decyzje obu instancji w przedmiocie nałożenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania tymczasowego obiektu handlowego. Także w wyrokach o sygn. akt II SA/Rz 526/09, sygn.

[85] Dz. U. Nr 173, poz. 1070.

[86] Wyrok z dnia 17 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 240/09. Zob. także wyrok z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Go 104/09 – stwierdzono bezskuteczność aktu o udzieleniu zasiłku celowego w związku z suszą wydanego na podstawie przepisów szczególnych.

[87] Wyrok z dnia 8 października 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 695/09.

[88] Wyrok z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt II SA/GL 1223/08.

[89] Wyrok z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt II GSK 157/08.

[90] Wyrok z dnia 23 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 2/08, także sygn. akt I SA/Wr 3/08.

[91] Wyrok z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 227/09.

[92] Wyrok z dnia 3 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 596/08.

akt II SA Rz 524/09, sygn. akt II SA/Rz 525/09[93] uznano, że przepis będący podstawą rozstrzygnięcia narusza zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Kolejną grupę stanowiły orzeczenia wskazujące na naruszenie postanowień Konstytucji przy stanowieniu przepisów podatkowych, tj. orzeczenia wydane w oparciu o art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji czy o art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przykładem mogą być orzeczenia uchylające decyzje podatkowe z uwagi na naruszenie przez przepis będący podstawą rozstrzygnięcia postanowień art. 92 ust. 1 i art. 271 Konstytucji[94].

Liczną grupę stanowią orzeczenia wydane na podstawie art. 92 ust. 1 Konstytucji, m.in. wyrok z dnia 9 października 2008 r., sygn. akt I GSK 1210/07, w którym uchylono wyrok sądu pierwszej instancji, oraz decyzje organów obu instancji, w przedmiocie udokumentowania pochodzenia towaru (milczenie importera uznano za brak udokumentowania pochodzenia towaru[95]) czy wyrok z dnia 11 września 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 310/09, w którym uchylono decyzje organów obu instancji w przedmiocie należności za przeniesienia i podróże służbowe (minister w rozporządzeniu wprowadził dodatkowe kryteria wyłączające przyznanie należności za przeniesienia służbowe), wyrok z dnia 30 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 327/09, aprobujący rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji uchylające decyzję organu w przedmiocie pozbawienia producenta rolnego będącego współwłaścicielem gospodarstwa rolnego wraz z małoletnim dzieckiem możliwości uzyskania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych[96], lub wyrok z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt II FSK 1633/07, uchylający wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę w przedmiocie ustalenia daty nadania przesyłki pocztowej rejestrowanej[97].

Podstawą rozstrzygnięcia są także wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z ważniejszych rozstrzygnięć jest uchwała z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09, w której stwierdzono, że w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP i uwzględnić wyrok Trybunału nie będąc związanym treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. Uzasadnienie oparto na wykładni, że art. 190 ust. 1 w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji zawiera normę prawną nadającą się do bezpośredniego stosowania, bez rozwinięcia ustawowego, z którą nie pozostają w sprzeczności przepisy p.p.s.a., a wręcz ją uzupełniają w zakresie, w jakim powstała luka co do sposobu postępowania sądu kasacyjnego w sytuacji wydania wyroku TK na etapie rozpoznawania skargi kasacyjnej nie zawierającej w podstawach jako zaskarżone w sprawie przepisów,

[93] Uwaga: w wyroku z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07, TK orzekł, że art. 57 ust. 7 zdanie drugie w związku z art. 59f ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz załącznikiem do tej ustawy jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skład orzekający uznał, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją.

[94] Wyrok z dnia 7 marca 2008 r., sygn. akt III SA/GL 1223/07, także sygn. akt III SA/GL 1224/07, sygn. akt III SA/GL 1222/07.

[95] Także sygn. akt I GSK 1211/07, sygn. akt I GSK 1150/07.

[96] Także sygn. akt II GSK 325/09.

[97] Także sygn. akt II FSK 1631/07.

co do których Trybunał usunął domniemanie ich konstytucyjności. Norma ta stanowi, że w toku postępowania sądy (w tym sądy administracyjne) związane są powszechną mocą obowiązującą orzeczeń TK, które są elementem kształtującym stan prawny oceniany przez sąd i określającym kolejną, niewymienioną w ustawowych przepisach postępowania podstawę badania sprawy przez sąd drugiej instancji (kasacyjny). Za słusznością powyższego stanowiska powinno przemawiać również to, że w niektórych ze spraw tworzących „prokonstytucyjną" linię orzeczniczą, z uwagi na bieg terminów skarżący praktycznie utracili możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. czy art. 272 p.p.s.a. W czasie, kiedy należało wnieść takie skargi, sprawa oczekiwała na rozpoznanie w NSA, co w świetle ugruntowanego już poglądu wykluczało wznowienie postępowania z uwagi na zawisłość sprawy sądowoadministracyjnej.

Omówiony kierunek orzecznictwa sądowoadministracyjnego powinien być utrzymywany i rozwijany. Takie orzecznictwo umacnia rolę i pozycję tego sądownictwa nie tylko jako sądu prawa, ale także jako sądu chroniącego prawa i wolności jednostki.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia wstępne

Legalność działalności organów administracji publicznej została poddana kontroli sądów administracyjnych. Gwarantuje to jednostce prawo do dobrej administracji oraz prawo do dochodzenia będących w gestii władztwa administracyjnego swoich praw przed niezawisłym sądem, przed którym – w przeciwieństwie do postępowania administracyjnego – obowiązuje zasada równości stron postępowania.

Ogólne ramy kontroli działalności administracji publicznej zakreśla art. 184 Konstytucji: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej".

Ogólnie można stwierdzić, że kognicja sądów administracyjnych obejmuje kontrolę aktów i czynności, w których organ administracji publicznej przesądza władczo o prawach i obowiązkach jednostki. Oznacza to m.in., że jednostka w momencie wystąpienia do organu o załatwienie sprawy ma prawo dochodzić swoich praw, gdy uzna, że przy załatwieniu sprawy występują uchybienia z winy organu. Dotyczy to m.in. sprawności postępowania (bezczynności organu lub przewlekłości postępowania), naruszenia przez organ przepisów prawa proceduralnego lub materialnego, niewykonywania wyroków sądowych i innych uchybień.

2. Sprawność postępowania

2.1. Skarga na bezczynność organu

Złożenie wniosku o wydanie władczego rozstrzygnięcia rodzi po stronie organu obowiązek wszczęcia postępowania i prowadzenia go sprawnie z przestrzeganiem terminów określonych w poszczególnych przepisach k.p.a. W sytuacji gdy organ pozostaje w bezczynności, jednostka zgodnie z art. 37 § 1 składa zażalenie do organu wyższego stopnia, a w przypadku nieuzyskania oczekiwanego rezultatu wnosi skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu[1].

Skargi na bezczynność organu stanowią około 5% skarg wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych, ale liczba ich wzrasta z roku na rok. Wzrasta także wskaźnik skarg uwzględnionych, np. w 2008 r. wyniósł on około 12%, a w 2009 r. wzrósł o około 3%.

Skargi na bezczynność organów odnoszą się w większości do spraw podatków, wywłaszczania i zwrotu nieruchomości oraz do spraw z zakresu budownictwa, w szczególności nadzoru budowlanego, a także dostępu do informacji publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych mamy już pewien dorobek orzeczniczy dotyczący samego pojęcia „bezczynność organu".

[1] Art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. zakres przedmiotowy skargi na bezczynność wyznaczają przepisy art. 3 § 2 pkt 1–4 tej ustawy, wymieniające m.in. decyzje administracyjne i postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (pkt 1 i 2). W myśl art. 52 § 1 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, czyli – co do zasady – po uprzednim złożeniu zażalenia do organu wyższego stopnia na podstawie art. 37 § 1 k.p.a.[2]

Z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia, gdy w określonym przepisami terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem decyzji, postanowienia lub innego aktu, albo nie podjął stosownej czynności[3]. Przez „załatwienie sprawy" należy rozumieć wydanie w sprawie rozstrzygnięcia merytorycznego lub decyzji o umorzeniu postępowania. Pojęcie to natomiast nie może być rozumiane jako podjęcie jakiejkolwiek czynności, np. wysłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania[4].

W orzecznictwie sądów odnoszono się do bezczynności organu w sprawach o dostęp do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane w Konstytucji oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Przepisy te harmonizują z art. 22 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji: „1. Urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę udostępni jednostkom żądane przez nie informacje. Jeżeli zajdzie taka potrzeba, urzędnik udzieli w zakresie swoich kompetencji porady co do wszczęcia postępowania administracyjnego. Urzędnik zadba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała".

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że z bezczynnością organu w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wtedy, kiedy organ „milczy" wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji. Przedstawienie informacji innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca lub informacji zupełnie wymijającej, może powodować jego wątpliwości co do tego, czy organ nie pozostaje w bezczynności[5].

Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Informacją publiczną są dokumenty wytworzone przez organy władzy publicznej i podmioty nie będące organami administracji publicznej oraz treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi zatem treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań i w tym zakresie organ, nie załatwiając sprawy w ustawowym terminie, pozostaje w bezczynności[6].

---

[2] Wyrok z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt IV SAB/GL 36/08.

[3] Wyroki z dnia: 24 marca 2009 r., sygn. akt IV SAB/GL 36/08, 25 lutego 2009 r., sygn. akt II SAB/Wa 192/08.

[4] Wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt I SAB/Wa 63/09.

[5] Wyrok z dnia 20 lutego 2009 r., sygn. akt II SAB/Wa 145/08.

[6] Wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1/09.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga, by osoba zainteresowana uzyskaniem informacji publicznej wykazywała w swym żądaniu interes prawny, a jedynie w przypadku informacji publicznej przetworzonej wnioskodawca jest zobowiązany wskazać powody, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego[7].

W przypadku dostępu do informacji publicznej nie ma wymogu wezwania do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi[8]. Tryb określony w art. 52 § 3 i § 4 p.p.s.a. dotyczy skarg wnoszonych na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a lub inne akty, a nie ma zastosowania w razie bezczynności w takich sprawach. Ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera odesłanie do stosowania przepisów k.p.a. tylko w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji. Nie zawiera natomiast takiego odesłania w stosunku do czynności materialno-technicznej polegającej na jej udzieleniu (wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt II SAB/Ol 14/09).

Wniosek o udzielenie informacji powinien być załatwiony zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej poprzez udzielenie tej informacji albo jej odmowę w formie decyzji administracyjnej, a nie wystosowaniem pisma, w którym nie udzielono odpowiedzi zgodnie z żądaniem[9].

2.2. Postanowienia sygnalizacyjne

Skarga na bezczynność organu jest uprawnieniem jednostki do wniesienia skargi na organ w sytuacji, gdy jej zdaniem nie podejmuje on czynności wynikających z obowiązków nakreślonych w procedurze administracyjnej. Natomiast składy orzekające sądów administracyjnych (art. 155 § 1 p.p.s.a.) i Prezes NSA[10] mają kompetencje do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie zauważonych w toku rozpoznawania sprawy.

Postanowienia sygnalizacyjne podejmowane są w sytuacji braku możliwości rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym lub gdy organ rażąco narusza przepisy prawa odnoszące się do postępowania administracyjnego czy nieuwzględnia stanowiska sądu wyrażonego w orzeczeniu uchylającym decyzje.

Sądy nie zawsze wykorzystują instytucję sygnalizacji w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, natomiast wskazują na uchybienia w uzasadnieniach orzeczeń, zwłaszcza uchylających akty administracyjne.

2.3. Przedmiot sygnalizacji

2.3.1. *Przedmiotem postanowień sygnalizacyjnych w minionym roku, podobnie jak w latach ubiegłych, była zauważona przez składy orzekające sądów bezczynność organu*. Postanowienia sygnalizacyjne wskazujące na bezczynność organu kierowano głównie do organów nadzoru

[7] Wyrok z dnia 20 lutego 2009 r., sygn. akt II SAB/Wa 145/08.

[8] W wyrokach: z 25 maja 2007 r. I SAB/Wa 20/07 i z 22 marca 2006 r. IV SAB/Wa 158/05 i NSA; z 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05 uznano, że skarga na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej.

[9] Wyrok z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt IV SAB/GL 36/08.

[10] Kompetencja Prezesa NSA do wystąpienia z pismem sygnalizacyjnym wynika z art. 15 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

budowlanego. Większość postanowień, podobnie jak w latach poprzednich, wskazywała na przypadki bezczynności organów nadzoru budowlanego w województwie mazowieckim. Postanowienia kierowane do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w 2009 r. informowały o rażącej bezczynności Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, np. w latach 2006–2009 wystosowano do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego 14 postanowień sygnalizacyjnych informujących o rażącym naruszeniu prawa przez podlegle mu organy, w tym 10 postanowień wskazywało na rażące przekroczenie określonego w k.p.a. terminu załatwienia sprawy przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Zestawienie tabelaryczne ilustruje postanowienia sygnalizacyjne wystosowane do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Organ	Data	Sygnatura akt sprawy	Naruszenie prawa
Mazowiecki Wojewódzki INB	10 stycznia 2006 r.	VII SA/Wa 1031/05	przewlekłość 68 miesięcy
Powiatowy INB w Grodzisku Mazowieckim	5 lipca 2006 r.	VII SAB/Wa 44/06	przewlekłość 5 miesięcy
Powiatowy INB w Kozienicach	3 października 2006 r.	VII SA/Wa 1095/06	przewlekłość 5 miesięcy
Mazowiecki Wojewódzki INB	7 listopada 2006 r.	VII SA/Wa 1409/06	przewlekłość 21 miesięcy
Wielkopolski Wojewódzki INB	8 marca 2007 r.	II OZ 185/07	istotne naruszenie procedury administracyjnej
Mazowiecki Wojewódzki INB	3 lipca 2007 r.	VII SA/Wa 674/07	przewlekłość 48 miesięcy
Mazowiecki Wojewódzki INB	11 września 2007 r.	VII SA/Wa 562/07	przewlekłość 24 miesiące
Powiatowy INB w Krośnie Odrzańskim	26 sierpnia 2009 r.	II SA/Go 128/06	nieprzekazanie Sądowi skargi wraz z aktami sprawy
Mazowiecki Wojewódzki INB	26 listopada 2008 r.	VIII SA/Wa 262/08	przewlekłość 8 miesięcy
Mazowiecki Wojewódzki INB	26 listopada 2008 r.	VIII SA/Wa 418/08	przewlekłość 55 miesięcy
Mazowiecki Wojewódzki INB	26 listopda 2008 r.	VIII SA/Wa 370/08	przewlekłość 14 miesięcy
Mazowiecki Wojewódzki INB	23 czerwca 2009 r.	VII SA/Wa 1938/08	przewlekłość 96 miesięcy
Mazowiecki Wojewódzki INB	23 czerwca 2009 r.	VII SA/Wa 1939/08	przewlekłość 96 miesięcy
Mazowiecki Wojewódzki INB	5 sierpnia 2009 r.	VIII SA/Wa 696/08	przewlekłość 3 lata i 8 miesięcy

Odnośnie np. do postanowienia z dnia 5 sierpnia 2009 r., sygn. akt VIII SA/Wa 695/08, postępowanie miało następujący bieg: decyzja Powiatowego INB z dnia 7 maja 2003 r. nakazująca rozbiórkę ogrodzenia, odwołanie od decyzji złożone do Wojewódzkiego MINB w dniu 23 maja 2003 r., który utrzymał tę decyzję w mocy wyrokiem z dnia 21 października 2004 r., sygn. akt 7/IV SA 2885/03, WSA w Warszawie orzekł o stwierdzeniu nieważności decyzji organu drugiej instancji, ponieważ odwołanie wniesiono z uchybieniem terminu, Wojewódzki MINB pismem z dnia 20 stycznia 2005 r. przekazał Powiatowemu INB kopię prawomocnego wyroku z dnia 21 października 2004 r., a postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania od decyzji z dnia 7 maja 2003 r. wydał w dniu 18 września 2008 r.

Na każde z ww. postanowień sygnalizacyjnych Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w zajmowanym stanowisku zapewniał, że zostaną podjęte działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości. W przypadku postanowień o sygn. akt VII SA/Wa 1938/08 i 1939/08, gdzie okres przewlekłości wyniósł 96 miesięcy, organ przesłał do wiadomości

Prezesa WSA w Warszawie pismo, w którym zobowiązał podległy mu organ do wyjaśnienia sprawy, natomiast w kolejnym stanowisku opisano kłopoty kadrowe i inne przyczyny mające wpływ na bezczynność w załatwianiu spraw przez Mazowieckiego Wojewódzkiego INB i wskazano na podjęte działania mające na celu poprawę sytuacji w przyszłości. Ponadto GINB poinformował, że ma ograniczony wpływ na działalność podległych mu struktur, ponieważ kwestia zatrudnienia pracowników wojewódzkiego nadzoru budowlanego jest w gestii wojewody.

Na opieszałość w podejmowaniu czynności przez organ, skutkującą prowadzenie postępowania administracyjnego przez okres ponad trzech lat, zwrócono uwagę w postanowieniu z dnia 22 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Op 236/08. Wskazano, że wójt Gminy Rudniki dopuścił się wielokrotnego uchybienia terminów w każdej z podejmowanych czynności. Ponowne przeprowadzenie postępowania pierwszoinstancyjnego charakteryzowało się z kolei powtarzającymi się i w zasadzie nieuzasadnionymi przedłużeniami terminu załatwienia sprawy (terminów przez siebie wyznaczonych organ nie dotrzymywał pięciokrotnie).

Na rażącą przewlekłość postępowania administracyjnego wskazywały również sądy administracyjne w uzasadnieniach orzeczeń, np. w wyroku z dnia 25 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 558/09, Sąd poza innymi zarzutami zwrócił uwagę na niczym nieuzasadnioną rażącą przewlekłość postępowania odwoławczego. Postępowanie zawieszone w listopadzie 2003 r. nie zostało podjęte mimo uzyskania opinii i rozstrzygnięć będących powodem zawieszenia (mimo otrzymania w kwietniu 2004 r. informacji od PIS o zakończeniu wznowionego postępowania i mimo rozstrzygnięcia przez SKO w październiku 2005 r. uchylającego postanowienie organu w przedmiocie negatywnej opinii, i chociaż organ miał już wiedzę o zakończeniu postępowań cząstkowych, zażądał informacji dotyczących tych postępowań od stron). Postanowienie o podjęciu zawieszonego postępowania wydano dnia 3 września 2007 r., wysłano 5 października 2007 r., a następną czynnością było wydanie w dniu 5 maja 2008 r. (po 8 miesiącach) postanowienia o odroczeniu rozpatrzenia sprawy i zakreśleniu stronom 14 dni na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Mimo upływu tego terminu organ przez kolejnych 9 miesięcy nie podejmował w sprawie żadnych działań i dopiero w dniu 23 lutego 2009 r. wydał decyzję będącą przedmiotem zaskarżenia w sprawie.

2.3.2. *Wskazywano także na inne naruszenia prawa*, np. w postanowieniu z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 614/08, w którym Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, zwrócono uwagę na rażące naruszenie przepisów k.p.a. przez wojewodę poprzez wydanie decyzji w trybie postępowania odwoławczego w sytuacji, gdy strona odwołania nie złożyła, a decyzja organu pierwszej instancji była ostateczna. W odpowiedzi organ podzielił zastrzeżenie Sądu i zapewnił, że dołoży wszelkich starań, by w przyszłości uniknąć podobnych sytuacji i stwierdził, że wskazania zawarte w postanowieniu zostaną uwzględnione przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Na naruszenie przepisów prawa proceduralnego polegające na pozostawaniu w bezczynności przez organ gminy po złożeniu przez podatnika pisma wyjaśniającego, że dany grunt, od którego organ naliczył podatek od drogi, nie jest drogą, lecz jest wykorzystywany pod wewnętrzną komunikację gospodarstwa podatnika, zwrócono uwagę w postanowieniu z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Bd 785/08. Zdaniem Sądu pismo zostało złożone w terminie 14-dniowym przewidzianym w art. 223 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej i wynika

z niego zakwestionowanie podatku naliczonego, a zatem organ pierwszej instancji powinien podjąć czynności w celu nadania mu biegu, nie przesadzając, czy jest to odwołanie.

O istotnym naruszeniu prawa poinformowano Zarząd Województwa Świętokrzyskiego postanowieniami z dnia 4 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 240/09 i z dnia 6 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 230/09. Organ w sposób niepełny pouczył wnioskodawców o sposobie zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego wyników procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego. To rażące naruszenie prawa spowodowało pozostawienie skargi bez rozpatrzenia.

Minister Edukacji Narodowej został powiadomiony o stwierdzonych uchybieniach w postępowaniu w przedmiocie nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego. Postępowanie zostało wszczęte w 2001 r. Wobec stwierdzenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, Sąd dwukrotnie uchylił decyzje organów obu instancji. Aczkolwiek zdaniem Sądu decyzja od strony formalnej była zgodna z obowiązującym prawem, to wieloletnie oczekiwanie na rozstrzygnięcie naruszyło podstawowe zasady postępowania administracyjnego, a skarżący nie został poinformowany o wszystkich okolicznościach mogących mieć wpływ na ustalenie jego praw i obowiązków[11].

Minister Pracy i Polityki Społecznej i Wojewoda Śląski zostali poinformowani o nieuwzględnieniu przez organ, zgodnie z art. 153 p.p.s.a., wskazań Sądu przy wydawaniu decyzji po jej uchyleniu przez Sąd[12]. W konsekwencji doszło do niedopuszczalnego podważenia w toku postępowania administracyjnego oceny prawnej zawartej w wyroku Sądu. Ministerstwo także wyraziło wątpliwości co do stanowiska tego Sądu. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdziła, że pismo Ministerstwa było jedynie interpretacją przepisu, a nie wezwaniem do nierespektowania wyroku Sądu. Dalej przyznała, że Sąd zasadnie wskazał na uchybienia organów polegające na tym, że organy nie wyjaśniły okoliczności braku możliwości usprawiedliwienia niestawiennictwa w urzędzie pracy uznając a priori, że opieka nad chorym siedmioletnim dzieckiem nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem. Organy nie uwzględniły stanowiska Sądu, a rozstrzygnięcie oparły na interpretacji Ministerstwa Pracy.

2.4. Uwagi

Znaczny spadek liczby sygnalizacji w porównaniu z rokiem ubiegłym (w 2008 r. wystosowano 19 postanowień sygnalizacyjnych, natomiast w 2009 r. – 11) nie oznacza, że działalność organów administracji publicznej podlegająca kognicji sądów administracyjnych wykazuje poprawę, lecz że wynika najprawdopodobniej z faktu, iż organy będące adresatami stwierdzonych w toku orzekania uchybień nie reagują odpowiednio na wskazane uchybienia, a często nie wywiązują się z obowiązku określonego w art. 155 § 2 p.p.s.a., obligującym do zajęcia stanowiska w sprawie stwierdzonych uchybień. Przez odpowiednią reakcję nale-

[11] Postanowienie z dnia 5 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 236/09.

[12] Organ wystąpił do Ministra o interpretację przepisu będącego podstawą orzekania i uzasadnił to faktem, że nie zgadza się z interpretacją Sądu wyrażoną w wyroku uchylającym decyzję organu – postanowienie z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 43/09.

ży rozumieć podjęcie takich działań, które zmniejszają bądź eliminują uchybienia, co będzie widoczne w jakości aktów prawnych wydawanych przez organy administracji publicznej.

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 pojęcie „o zajętym stanowisku" i przez stopień 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 uchybiającego obowiązkowi wynikającemu z art. 155 § 2 p.p.s.a., brak jest możliwości wyegzekwowania od organu informacji o zajętym stanowisku. W sytuacji wskazania przez sąd nieprawidłowości organ nadzorujący powinien podjąć skuteczne działania zapobiegające w przyszłości powstawaniu podobnych naruszeń.

3. Orzekanie w przedmiocie grzywien

3.1. Zagadnienia ogólne

Ustawodawca wyposażył jednostkę w prawo do złożenia wniosku do sądu administracyjnego o wymierzenie kary grzywny w przypadku rażącego uchybienia obowiązkom wynikającym z przepisów prawa.

Przepisy p.p.s.a. przewidują możliwość wymierzenia 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 p.p.s.a. [14]), 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 p.p.s.a. [15]).

[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.

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.).

3.2. Dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwienia wniosków o wymierzenie grzywny w wojewódzkich sądach administracyjnych

Podstawa prawna	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Ogółem w 2009 r. w 2008 r. w 2007 r.	575 546 551	131 119 106	22,8 21,7 19,2
Art. 55 § 1 p.p.s.a. w 2009 r. w 2008 r. w 2007 r.	310 309 267	85 76 59	27,4 24,5 22,0
Art. 112 p.p.s.a. w 2009 r. w 2008 r. w 2007 r.	5 3 5	2 3 5	40,0 100,0 100,0
Art. 154 § 1 p.p.s.a. w 2009 r. w 2008 r. w 2007 r.	260 234 279	44 40 42	16,9 17,0 15,0

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 nienadesłanie akt mimo wezwania sądu, natomiast znaczna liczba grzywien została wymierzona organom za niewykonanie wyroku sądu po wyroku stwierdzającym nieważność aktu lub czynności lub uchylającym akt.

Z danych ogólnych przedstawionych w tabeli wynika, że sądy uwzględniały co czwarty 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.

Około 35% wniosków o wymierzenie grzywny wpłynęło do WSA w Warszawie. Poniżej podano dane statystyczne z wpływu i załatwienia grzywien w WSA w Warszawie.

[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.

Podstawa prawna	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Ogółem w 2009 r. w 2008 r. w 2007 r.	198 254 277	60 71 66	30,3 28,0 23,8
Art. 55 § 1 p.p.s.a. w 2009 r. w 2008 r. w 2007 r.	117 142 155	38 43 38	32,5 30,2 24,5
Art. 112 p.p.s.a. w 2009 r. w 2008 r. w 2007 r.	3 3 4	2 3 4	66,6 100,0 100,0
Art. 154 § 1 p.p.s.a. w 2009 r. w 2008 r. w 2007 r.	78 109 118	20 25 24	25,6 23,0 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. Nieznacznie wzrosła liczba wniosków uwzględnionych ogółem.

Poza WSA w Warszawie, najwięcej grzywien na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wymierzono w WSA w Poznaniu – 13, po 7 w WSA w Krakowie i w Gdańsku, w WSA we Wrocławiu – 5 oraz po 3 w WSA w Gliwicach, w Olsztynie i w Szczecinie po 3 i 2 w WSA w Łodzi.

3.3. Naruszenie przez organ terminu do przekazania skargi wraz z aktami

W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że gdy skarga wraz z aktami sprawy została przekazana po ustawowym terminie i po złożeniu przez stronę skarżącą wniosku o wymierzenie grzywny, celowe jest merytoryczne rozpoznawanie wniosku, ponieważ grzywna z art. 54 § 2 p.p.s.a. ma charakter dyscyplinująco-represyjny. Przekroczenie terminu przekazania skargi wiąże się ze wskazaną funkcją represyjną niezależnie od tego, czy organ przesłał ostatecznie skargę i akta przed posiedzeniem sądu, czy nie. W obu przypadkach bowiem spotka go represja za niedopełnienie czynności w przepisanym terminie. Sąd rozpoznając wniosek o wymierzenie grzywny już po przekazaniu skargi do sądu, wymierza ją wyłącznie za niedochowanie terminu, a znajduje to dodatkowe uzasadnienie w potrzebie ochrony konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Wymierzenie organowi grzywny, oprócz przedstawionych funkcji dyscyplinującej i represyjnej, pełni rolę prewencyjną. Ukaranie organu, który nie dochował przepisanego terminu, zapobiegnie dalszemu naruszaniu prawa przez ten podmiot, będzie bowiem chciał on uniknąć powtórzenia takiej sytuacji choćby z uwagi na związane z tym uszczuplenia środków finansowych. Organy świadome praktyki orzeczniczej w tym przedmiocie będą w przyszłości kształtowały swoje zachowanie w sposób pożądany z punktu widzenia prawa[17].

[17] Zob. uchwałę z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt II GPS 3/09.

Za naruszenie obowiązku przekazania sądowi skargi w ustawowym terminie z art. 55 § 1 p.p.s.a. największą grzywnę w kwocie 15 000 zł wymierzył WSA w Bydgoszczy wójtowi gminy Zławieś Wielka[18]. Wysokość grzywny uzasadniono bezczynnością organu trwającą około dwóch lat i brakiem reakcji na wezwania Sądu.

Kolejna wysoka grzywna – wynosząca 11 775 zł – została wymierzona Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej[19]: organ pozostawał w bezczynności ponad 10 miesięcy bez powodu uzasadniającego tego typu zachowanie.

Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wymierzono grzywnę w wysokości 10 000 zł za nieprzekazanie skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy w sprawie o sygn. II SAB/Wa 47/09 na bezczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji[20].

Staroście powiatu wołomińskiego wymierzono 8 000 zł. grzywny za przekroczenie o 111 dni terminu do dostarczenia skargi wraz z aktami w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej[21].

Grzywnę w wysokości 5 887,76 zł wymierzono Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Przemyślu[22]; zwłoka w przekazaniu skargi wraz z aktami do Sądu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wyniosła ponad 2 miesiące.

Grzywnę w wysokości 5 000 zł wymierzono Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Pabianicach[23], który mimo dwukrotnego wezwania Sądu nie udzielił odpowiedzi na wniosek skarżącego o wymierzenie grzywny. Grzywny wymierzono także Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego w Piasecznie w wysokości 3000 zł za brak odpowiedzi na skargi przesyłane przez sąd i nieudzielenie wyjaśnień w sprawie[24], w Wołominie – w wysokości 3000 zł za nieprzekazanie przez organ do Sądu odpowiedzi na skargę[25] oraz w Zakopanem w wysokości 500 zł[26].

Naczelnej Radzie Adwokackiej[27] wymierzono grzywnę w wysokości 3179,01 zł. Po 3000 zł grzywny wymierzono: Gminie Wrocław[28] – zwłoka w przekazaniu skargi wraz z aktami wyniosła ponad 2 miesiące; Dowódcy Sił Powietrznych[29] za półroczną zwłokę w przekazaniu skargi wraz z aktami w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej; Prezydentowi m.st. Warszawy[30] – organ uznając, że sąd administracyjny nie

[18] Sygn. akt II SO/Bd 2/09.
[19] Sygn. akt VI SO/Wa 41/08.
[20] Sygn. akt II SO/Wa 30/08.
[21] Sygn. aky II SO/Wa 21/09.
[22] Sygn. akt II SO/Rz 3/09.
[23] Sygn. akt II SO/Łd 1/09.
[24] Sygn. akt VII SO/Wa 14/09.
[25] Sygn. akt VII SO/Wa 24/08.
[26] Sygn. akt II SO/Kr 32/09.
[27] Sygn. akt VI SO/Wa 42/08.
[28] Sygn. akt III SO/Wr 7/09.
[29] Sygn. akt II SO/Wa 18/09.
[30] Sygn. akt VI SO/Wa 19/08.

jest właściwy w prawach o charakterze cywilnoprawnym nie przekazał skargi do Sądu (w wysokości 1000 zł); prezydentom miast Gdyni i Gdańska; Radzie Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich[31], Gminie Miejskiej Ząbkowice Śląskie[32] i burmistrzowi Gminy Trzebnica[33].

Grzywny w kwocie 1000 zł wymierzono: dwie Dyrektorowi Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA[34] i trzy Wojewodzie Mazowieckiemu[35] oraz jedną w kwocie 500 zł. Ponadto dwie grzywny w wysokości 500 zł wymierzono Prezydentowi Gdańska[36].

Grzywny w wysokości 300 zł wymierzono: dwie Dyrektorowi Wielkopolskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[37], Okręgowej Komisji Lekarskiej MSWiA w Katowicach[38], Dyrektorowi Szkoły Podstawowej nr 8 z Oddziałami Integracyjnymi w Zabrzu[39] i Radzie Gminy Wolin[40].

Grzywny w wysokości 300 zł wymierzono: Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska[41] oraz Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców[42].

3.4. Niedostarczenie mimo wezwania sądu kompletnych akt sprawy

Z art. 112 p.p.s.a WSA w Warszawie wymierzył po dwie grzywny: Ministrowi Zdrowia[43] w wysokości 5000 zł za niedostarczenie mimo wezwania Sądu kompletnych akt sprawy i Wojewodzie Mazowieckiemu[44] w wysokości 2000 zł za rażące opóźnienie w nadesłaniu akt.

3.5. Niewykonanie wyroku

Grzywna na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. wymierzana jest na wniosek skarżącego. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych bezczynnością organu w rozumieniu art. 154 p.p.s.a. jest niewydanie ze strony właściwego organu stosownego aktu lub niedokonanie stosownej czynności w powtórnym postępowaniu administracyjnym prowadzonym w wykonaniu wyroku sądu administracyjnego w terminie określonym w art. 35 k.p.a.[45]

[31] Sygn. akt II SO/Wr 3/09.
[32] Sygn. akt IV SO/Wr 1/09.
[33] Sygn. akt II SO/Wr 1/09.
[34] Sygn. akt II SO/Wa 13/09 i sygn. akt II SA/Wa 12/09.
[35] Sygn. akt VIII SA/Wa 8/09.
[36] Sygn. akt III SO/Gd 2/09 i III SO/Gd 16/09.
[37] Sygn. akt III SO/Po 5/09 i sygn. akt III SO/Po 4/09.
[38] Sygn. akt IV SO/GL 18/09.
[39] Sygn. akt IV SO/GL 13/09.
[40] Sygn. akt II SO/Sz 9/09.
[41] Sygn. akt IV SO/Wa 15/09.
[42] Sygn. akt V SO/Wa 9/08.
[43] Wyrok z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 498/09.
[44] Postanowienie z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1156/08.
[45] 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

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.

Z art. 154 § 1 p.p.s.a. wynikają przesłanki, których łączne spełnienie pozwala sądowi administracyjnemu na wymierzenie grzywny organowi administracji publicznej: organ musi pozostawać w bezczynności po wyroku zobowiązującym do wydania w określonym terminie stosownego aktu lub do dokonania czynności; strona przed wniesieniem skargi musi wystąpić do właściwego organu z pisemnym wezwaniem do wykonania wyroku[46]. Wymierzenie organowi administracji publicznej grzywny ma miejsce zarówno gdy organ ten w ogóle nie wykonał orzeczenia sądowego, jak i gdy wprawdzie orzeczenie to wykonał, ale uczynił to z przekroczeniem wyznaczonego terminu i po wniesieniu skargi. Należy wskazać, że o niewykonaniu wyroku można mówić dopiero po bezskutecznym upływie pewnego terminu, w którym organ miał faktyczną możliwość podjęcia nakazanych w wyroku czynności. Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi. Grzywna stanowi karę za ignorowanie przez organy administracji publicznej wyroków sądowych i w przypadku stwierdzenia naruszeń określonych w art. 154 § 1 sąd obowiązany jest wymierzyć organowi grzywnę, chyba że wniesienie skargi nastąpiło po wykonaniu wyroku lub załatwieniu sprawy. Natomiast załatwienie przez organ sprawy, w której pozostawał on w zwłoce, po wniesieniu skargi stanowi okoliczność, którą Sąd bierze pod uwagę przy wymiarze zasądzanej grzywny, ponieważ celem grzywny w takiej sytuacji jest wyłącznie ukaranie organu za niewykonanie w terminie orzeczenia sądowego, a nie przymuszenie go do zastosowania się do ww. wyroku[47].

Grzywnę w wysokości 10 000 zł wymierzono Prezesowi Rady Ministrów za niewykonanie wyroku Sądu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w postaci treści dokumentu urzędowego[48].

Poza ww. organami dwie grzywny w wysokości 3000 zł wymierzono Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji[49] za niewykonanie wyroków Sądu w przedmiocie udzielenia informacji publicznej. Ministrowi Obrony Narodowej wymierzono grzywnę w wysokości 2000 zł za pozostawanie w bezczynności po wyroku WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2004 r.

---

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.

[46] Wyrok z dnia 4 listopada 2009 r., sygn. akt VIII SA/Wa 420/09.

[47] Wyroki z dnia: 16 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 423/09 i z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1352/09.

[48] Wyrok z dnia 20 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1672/08.

[49] Wyroki: z dnia 15 czerwca 2009 r., sygn. akt II SAB/Wa 1273/098 oraz z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1291/08.

Dwie grzywny po 500 zł i jedną w wysokości 3000 zł wymierzono Wojewodzie Mazowieckiemu. Pierwsza dotyczyła niewykonania wyroku z dnia 20 czerwca 2008 r. – wniosek został rozpatrzony dopiero w dniu 13 lutego 2009 r.[50], druga także niewykonania wyroku Sądu z dnia 11 września 2007 r., zobowiązującego Wojewodę Mazowieckiego do ujawnienia w rejestrze uprawnionych do rekomensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP, a nie do ustalenia uprawnień w tym zakresie, co stanowi sprawę odrębną[51], natomiast w trzeciej sprawie wysokość grzywny była miarkowana wagą pozostawania w bezczynności po wyroku Sądu z dnia 9 stycznia 2009 r., która to bezczynność była skutkiem niepodejmowania stosownych czynności zmierzających do załatwienia sprawy. Okoliczność, iż organ z uwagi na skomplikowany stan prawny sprawy musiał zasięgać opinii, nie może skutkować oddaleniem skargi, lecz co najwyżej okoliczność ta może mieć wpływ na wymiar grzywny. W tej sprawie postępowanie administracyjne w przedmiocie wywłaszczenia toczyło się od dnia 1 grudnia 2006 r., czyli prawie od trzech lat. W tym czasie Wojewoda Mazowiecki udzielił zezwolenia Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad na niezwłoczne zajęcie nieruchomości skarżących. Decyzja ta jest ostateczna i prawomocna i została już wykonana. Skarżący zostali pozbawieni nie tylko władania nieruchomością, ale i w zasadzie dysponowania nią, bez jakiejkolwiek rekompensaty. W przedstawionych okolicznościach sprawy, mając na uwadze długość przekroczenia wyznaczonego przez Sąd terminu do załatwienia sprawy, a także opieszałość w podejmowaniu czynności przez organ, wpływającą również na długość okresu, w którym skarżący nie posiadają nieruchomości bez uzyskania jakiejkolwiek rekompensaty, skład orzekający uznał wysokość grzywny za sankcję adekwatną[52].

Wojewodzie Śląskiemu wymierzono grzywnę w kwocie 1000 zł za niewykonanie wyroku sądu z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie o wydanie zaświadczenia dotyczącego lokalizacji autostrady (wyrok z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 201/09).

Wśród adresatów grzywien przeważają organy nadzoru budowlanego. Grzywnę w wysokości 5000 zł wymierzył WSA w Łodzi Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Pabianicach[53]. Przy wymierzaniu grzywny Sąd wziął pod uwagę fakt, że organ powinien wydać rozstrzygnięcie do dnia 20 marca 2008 r. Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Kłodzku[54] wymierzono grzywnę w wysokości 3000 zł za niewykonanie wyroku Sądu w sprawie zainicjowanej wnioskiem z 12 czerwca 2001 r. Sąd uzasadnił wysokość grzywny skalą naruszeń i nieprawidłowości, jakich dopuścił się organ. 2500 zł grzywny wymierzył WSA we Wrocławiu Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego[55] za rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu wyroku Sądu prowadzące w konsekwencji do uchylenia się od zastosowania wskazań i oceny prawnej zawartych w uzasadnieniu wyroku. Także WSA w Łodzi wymierzył grzywnę w wysokości 2000 zł Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Piotrkowie Trybunalskim[56] za niewydanie rozstrzygnięcia po

[50] Wyrok z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 294/09.
[51] Wyrok z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1583/09.
[52] Wyrok z dnia 4 listopada 2009 r., sygn. akt VIII SA/Wa 420/09.
[53] Wyrok z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 874/08.
[54] Wyrok z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 423/08.
[55] Wyrok z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 569/08.
[56] Wyrok z dnia 27 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 49/09.

wyroku Sądu w sprawie oceny legalności wybudowanego budynku. Grzywnę w wysokości 1000 zł wymierzono także Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Krakowie[57] za niewykonanie wyroku WSA w Krakowie – wyrok z klauzulą prawomocności wraz z aktami przekazano do organu w maju 2008 r. Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego[58] wymierzono grzywnę w wysokości 1000 zł za niewykonanie wyroku WSA w Warszawie przekazanego z klauzulą prawomocności w dniu 12 marca 2008 r.

Ponadto Staroście Krakowskiemu wymierzono grzywnę w wysokości 2000 zł za niewykonanie wyroku Sądu z dnia 28 czerwca 2006 r. w przedmiocie zwrotu nieruchomości – Starosta dwukrotnie przesuwał termin załatwienia sprawy: od momentu przekazania przez Sąd akt sprawy minęły ponad dwa lata[59]. Należy także wskazać na Dyrektora Izby Celnej[60], któremu WSA w Warszawie wymierzył trzy kary grzywny po 1000 zł za niewykonanie wyroków Sądu i pozostawanie w bezczynności od lipca 2007 r. Decyzje zostały wydane w listopadzie 2008 r. Ponieważ załatwienie sprawy po wniesieniu skargi nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi, kary zostały wymierzone mimo wydania decyzji Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Garwolinie – w wysokości 1500 zł za niewykonanie wyroku z dnia 14 listopada 2007 r.[61], Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Katowicach w kwocie 1000 zł za niewykonanie orzeczenia sądu w sprawie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej warunków zabudowy terenu[62] oraz Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w wysokości 1000 zł w związku z niewykonaniem wyroku Sądu. Wysokość grzywny w tym ostatnim przypadku Sąd uzasadnił tym, że charakter sprawy nie był szczególnie skomplikowany i nie uzasadniał jej rozpatrzenia w terminie dwumiesięcznym, a poza tym organ nie wskazał przyczyn opóźnienia w rozpatrzeniu sprawy oraz nie wyznaczył nowego terminu jej załatwienia, rozstrzygnięcie podjął zaś dopiero po wniesieniu niniejszej skargi[63].

Poza tym WSA w Krakowie wymierzył grzywnę w wysokości 2000 zł Staroście Krakowskiemu[64] za niewykonanie wyroku w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Grzywnę w wysokości 500 zł Sąd wymierzył Prezydentowi Miasta Olsztyna za niewykonanie wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r. w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności: organ nie dołożył staranności do ustalenia kręgu spadkobierców, a w dniu wydania wyroku, pomimo pełnej wiedzy o stronach postępowania, nadal nie wykonywał wyroku[65].

Dyrektorowi Samodzielnego Publicznego Psychiatrycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Choroszczy wymierzono grzywnę w wysokości 300 zł za niewykonanie wyroku z dnia

[57] Wyrok z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 701/08.
[58] Wyrok z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1817/08.
[59] Wyrok z dnia 6 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 331/09.
[60] Wyrok z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt V SAB/Wa 21–23/08.
[61] Wyrok z dnia 6 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 3176/08.
[62] Wyrok z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 559/09.
[63] Wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 423/09.
[64] Wyrok z dnia 6 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 331/09.
[65] Wyrok z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 928/08.

14 grudnia 2006 r. poprzez bądź wydanie zaświadczenia na rzecz skarżącego, bądź wyrażoną postanowieniem odmowę wydania zaświadczenia żądanej treści[66].

Grzywnę w wysokości 100 zł wymierzono Prezydentowi m.st. Warszawy w związku z niewykonaniem wyroku Sądu z dnia 4 lutego 2009 r. Sąd uwzględnił okoliczność, że sprawa była załatwiona już po wniesieniu skargi, a celem grzywny w takiej sytuacji było wyłącznie ukaranie organu za niewykonanie w całości orzeczenia sądowego, a nie przymuszenie go do zastosowania się do ww. wyroku[67]. Identyczną kwotę grzywny wymierzono Rektorowi Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie za niewykonanie wyroku Sądu z dnia 16 kwietnia 2008 r., uwzględniającego skargę na bezczynność organu w przedmiocie skreślenia z listy studentów; postępowanie administracyjne w tej sprawie nie zostało zakończone, ponieważ uznano je za niedopuszczalne, gdyż Rektor pozostaje w bezczynności w zakończeniu postępowania odwoławczego[68].

Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Morągu wymierzono grzywnę w wysokości 50 zł za niewykonanie wyroku Sądu z dnia 16 grudnia 2008 r.[69] Wymierzając grzywnę w niewielkiej wysokości Sąd uwzględnił fakt niezwłocznego po przekazaniu akt sprawy organowi wypłacenia różnicy w wysokości zasiłku przysługującemu skarżącemu oraz okoliczność, że uchybienia organu mają charakter proceduralny, nie rodzący ujemnych skutków dla strony w kwestii wysokości otrzymywanego świadczenia. Prawidłowo bowiem organ uznał, że po uchyleniu decyzji z 1 lipca 2008 r. w obrocie prawnym pozostała ostateczna decyzja z dnia 16 października 2006 r., która stanowiła podstawę dalszej wypłaty zasiłku skarżącemu i w oparciu o nią dokonano wyrównania należności.

3.6. 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, ponieważ z roku na rok liczba wymierzanych grzywien wzrasta, a sygnalizacja, o której mowa w art. 155 § 1 p.p.s.a. nie jest właściwie wykorzystywana 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 raczej tłumaczą się sądom sygnalizującym z zaistniałych sytuacji 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.

Powyższy materiał wskazuje, że działalność organów administracji publicznej w zakresie kontrolowanym przez sądy administracyjne budzi zastrzeżenia, gdyż po drugiej stronie jest jednostka, której prawa są naruszane w toku postępowania. Pozostawanie organu

[66] Wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 109/09.
[67] Wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1352/09.
[68] Wyrok z dnia 20 października 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 783/09.
[69] Wyrok z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 489/09.

w bezczynności, błędy proceduralne oraz nierespektowanie wytycznych sądu w danej sprawie prowadzą do dłuższego niżby to wynikało z rzeczywistych potrzeb oczekiwania na rozstrzygnięcie. Instytucje, które powinny służyć organom nadzorującym funkcjonowanie podległych im jednostek w postaci postanowień sygnalizacyjnych, orzecznictwa sądów administracyjnych, w szczególności odnoszących się do bezczynności organu, oraz informacje zamieszczane na stronach internetowych sądów administracyjnych i NSA nie spełniają dotychczas w sposób zadowalający zamierzonych celów. Niewykluczone, że w przyszłości wymienione działania przyniosą pożądane rezultaty.

VIII. Zagadnienia legislacyjne

1. 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, na bezpośrednie stosowanie nowego prawa naruszające konstytucyjną zasadę zakazu działania prawa wstecz, a także na naruszanie przez ustawodawcę zasady określoności prawa, szczególnie w prawie podatkowym oraz w przepisach prawa proceduralnego. Wskazania sądów w tym zakresie są zawarte w uzasadnieniach wyroków.

2. Na działalność ustawodawczą ma niewątpliwy wpływ orzecznictwo sądów administracyjnych. Sądy administracyjne w uzasadnieniach orzeczeń dotyczących rozumienia przepisu wskazują na sformułowania budzące wątpliwości interpretacyjne oraz wskazują na uchybienie zasadom przyzwoitej legislacji w formułowaniu przepisów prawa. Zdarza się więc, że nowelizacja przepisów prawa została zainspirowana orzecznictwem sądów administracyjnych, aczkolwiek nie w każdej sytuacji kierunek zmian jest zgodny z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie, ale racjonalny ustawodawca dysponuje względną swobodą w stanowieniu przepisów prawa.

Przykładem może być ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[2], której przepisy nie dawały jasnej odpowiedzi na pytanie, czy gmina ma legitymację do występowania na prawach strony w postępowaniu w sprawie opłaty eksploatacyjnej naliczanej na podstawie art. 84 tej ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto pogląd o braku takiej legitymacji uznając, że w tym postępowaniu gmina nie ma interesu prawnego, a jedynie interes faktyczny w uczestniczeniu we wspomnianym postępowaniu przed organem koncesyjnym. Przyjęcie takiej tezy wynikało z tego, że określona część opłaty eksploatacyjnej ponoszonej przez przedsiębiorcę za wydobywanie kopaliny na podstawie koncesji stanowi dochód gminy, na której terenie ma miejsce wydobycie tej kopaliny[3]. Mimo to ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej[4], do art. 84 dodano ust. 10a, który stanowi, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji, w której organ koncesyjny określa

[1] Także te, które zostały zainicjowane pytaniem prawnym sądu administracyjnego, np. wyrok z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06.

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

[3] Wyroki z dnia: 8 czerwca 1998 r., sygn. akt II SA 478/98 oraz II SA 432/08, jak również z dnia: 28 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA 3931/02, 5 października 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 960/05, 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1757/05. Jeszcze wcześniej wypowiedział się na ten temat Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 kwietnia 1999 r., sygn. akt III RN 181/98, w którym wyraził stanowisko, iż gmina nie jest stroną w postępowaniu dotyczącym obniżenia opłaty eksploatacyjnej na podstawie art. 84 ust. 8 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (OSNP 2000, nr 6, poz. 212), a także wyrok z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt II GSK 37/05.

[4] Dz. U. Nr 175, poz. 1462.

przedsiębiorcy wydobywającemu kopalinę wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej, gmina może uczestniczyć na prawach strony.

Dodać należy, że podobny problem wyłonił się na tle legitymacji procesowej gminy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawie, w której gmina jako organ wydała decyzję administracyjną. W tym wypadku sądy administracyjne zgodnie przyjmują, że gmina jako organ wydający decyzję nie ma legitymacji procesowej w postępowaniu sądowodministracyjnym. W tej sprawie dwukrotnie orzekał Trybunał Konstytucyjny i podzielił pogląd sądów administracyjnych[5] przyznając rację interpretacji, która odmawia jednostkom samorządu prawa do uczestniczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz prawa do wnoszenia skarg do sądów administracyjnych w sytuacji, w której organ danej jednostki rozpatrywał sprawę administracyjną i wydal decyzję administracyjną w pierwszej instancji. Niemniej jednak w Sejmie RP trwają prace nad projektem ustawy mające na celu zmiany przepisów p.p.s.a. w kierunku przyznania gminie legitymacji procesowej.

Orzecznictwo sądów administracyjnych przyczyniło się także do nowelizacji ustawy Prawo telekomunikacyjne: ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne[6] wprowadzono szereg zmian do uregulowanego w ustawie Prawo telekomunikacyjne postępowania przetargowego (art. 116 i nast.). Dodany przez wspomnianą nowelizację art. 118c ust. 2 przesądził, że po przeprowadzeniu przetargu lub konkursu organ właściwy prowadzi jedno postępowanie w sprawie rezerwacji częstotliwości. Wskutek tej zmiany przyjęto, że postępowanie w formie przetargu jest etapem postępowania administracyjnego zmierzającego do udzielenia rezerwacji częstotliwości, co oznacza, że stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego[7].

Zmiany w ustawie Prawo o adwokaturze dokonano zmianą ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy Prawo o notariacie, mocą której zmieniono art. 69 oraz dodano art. 69a[8]. Zmiany te dotyczyły kwestii rozumienia 30-dniowego terminu do wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu co do wpisu kandydata na listę adwokatów i były inspirowane również orzecznictwem sądów administracyjnych[9].

3. 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 za-

[5] Wyrok z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08.

[6] Dz. U. Nr 23, poz. 137.

[7] Zob. np.. wyroki: z dnia 1 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1505/05, z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1583/05, z dnia 28 września 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 327/05, z dnia 26 czerwca 2006r., sygn. akt VI SA/Wa 2472/05, VI SA/Wa 2217/05 oraz VI SA/Wa 2002/05.

[8] Analogiczne zmiany tożsamych rozwiązań prawnych występują a art. 31^1 i art. 31^2 ustawy o radcach prawnych.

[9] Zob. uchwałę z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt II GPS 4/08, wyroki z dnia: 15 listopada 2007 r., sygn. akt II GSK 103/07 i z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II GSK 278/07.

dośćuczynić określonym w art. 92 ust. 1 warunkom konstytucyjności rozporządzeń[10]. Zauważono także stosowanie przez prawodawcę tzw. techniki odsyłającej: w jednym przepisie znajduje się odesłanie do drugiego przepisu, który z kolei odsyła do następnego[11]. Ze wskazanymi wyżej problemami, jak i z zaniechaniami prawodawcy muszą się zmierzyć i uporać się sądy administracyjne.

4. Podsumowanie

Organy władzy publicznej uprawnione do stanowienia prawa mają obowiązek ścisłego stosowania postanowień Konstytucji, która zakreśla wyraźne granice tej działalności. Można tu wskazać wywiedziony z art. 2 Konstytucji m.in. obowiązek określoności przepisów prawa, który w szczególności odnosi się do przepisów prawa daninowego, przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji, zachowania procedury stanowienia prawa i in. 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, korzystając z możliwości wniesienia pytania prawnego do TK bądź pytania prejudycjalnego do ETS, a także korzystając z możliwości przedstawienia poszerzonemu składowi pytania prawnego. W ostateczności mogą także pominąć niekonstytucyjny przepis podustawowy.

Organy administracji publicznej takimi instrumentami nie dysponują, ponieważ zgodnie z art. 7 Konstytucji oraz art. 7 k.p.a. działają na podstawie przepisów 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 formułowanie przepisów prawa wpłynęłoby z pewnością na zmniejszenie liczby decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego.

[10] W tego typu sprawie pytanie prawne NSA oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P 5/08).

[11] W tego typu sprawie pytanie prawne NSA oczekuje na rozstrzygnięcie TK (sygn. akt P 94/08).

CZĘŚĆ TRZECIA

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw

Kompetencje Prezesa NSA zostały określone w p.u.s.a. Nadzór nad działalnością sądów administracyjnych Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, którego zakres kompetencji w 2009 r. został opisany w pkt II tej części *Informacji*.

1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie

W ramach nadzoru nad eliminowaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w 2009 r., w szczególności w zakresie dbałości o jednolitą procedurę sądowoadministracyjną, Prezes NSA korzysta z instrumentów prawnych umożliwiających dokonanie przez organ uprawniony interpretacji przepisu prawa, którego stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Znaczy to, że Prezes NSA może w trybie kontroli abstrakcyjnej wystąpić na podstawie art. 36 § 1 p.u.s.a. w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a. z wnioskiem o podjęcie uchwały w poszerzonym składzie NSA lub w tym samym trybie skierować na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wskazanego przepisu prawa z Konstytucją.

W 2009 r. Prezes NSA złożył 9 wniosków o wyjaśnienie w drodze uchwały NSA zagadnień budzących poważne wątpliwości prawne (zostały one szczegółowo omówione w części pierwszej *Informacji*, w rozdziale II). Natomiast nie skorzystał z kompetencji określonej w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

W 2009 r. został rozpatrzony w Trybunale Konstytucyjnym wniosek złożony przez Prezesa NSA w lipcu 2007 r., w którym została wyrażona wątpliwość 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[1]. Przepis ten

[1] Dz. U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.

ograniczył prawo do otrzymania płatności na wspieranie gospodarstw niskotowarowych wyłącznie do producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka bądź 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[2], a tym samym poza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał umorzył postępowanie w sprawie wniosku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – utrata mocy obowiązującej przepisu. W uzasadnieniu uznano, że zaskarżony przepis „wyczerpał" zakres jego stosowania. Jednakże podstawa do przyjęcia takiej konkluzji nie miała umocowania w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, lecz wynikała z harmonogramu określonego przez organy. Nie zauważono, że przepis ten nadal stanowił podstawę rozstrzygania przez sądy administracyjne[3].

W 2009 r. na naradach, szkoleniach i spotkaniach roboczych zarówno z sędziami NSA, jak i w sądach wojewódzkich omawiano zagadnienia związane z interpretacją przepisów prawa oraz ze stosowaniem tych przepisów, co do których Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie o niezgodności z Konstytucją i odroczył wejście w życie wyroku na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. W wielu sprawach m.in. dzięki tym dyskusjom udało się wypracować wspólne stanowisko. W ramach tej działalności Prezes NSA miał szereg wykładów, m.in. na konferencji szkoleniowej Izby Ogólnoadministracyjnej wykład *Wpływ orzeczeń TK na orzecznictwo sądów administracyjnych,* na konferencji szkoleniowej sędziów orzekających w sprawach ogólnoadministracyjnych wykład *Zagadnienie obowiązywania orzeczeń TK w orzecznictwie sądów administracyjnych na przykładzie tzw. przywileju korzyści*, na konferencji szkoleniowej sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wykład *Stosowanie Konstytucji przez sędziego sądu administracyjnego*.

2. Współpraca z innymi organami

W ramach współpracy NSA z innymi organami Prezes NSA w 2009 r. podejmował się poprowadzenia różnych wykładów i był uczestnikiem wielu spotkań. Między innymi na konferencji z okazji 90-lecia utworzenia Najwyższej Izby Kontroli mówił nt. *Ustawowych granic kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli*. Ponadto uczestniczył w posiedzeniu Europejskiej Unii Sędziów zorganizowanym przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, brał udział w uroczystości przygotowanej przez Uniwersytet im. M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie z okazji 80. rocznicy urodzin prof. Wiesława Skrzydły i wygłosił referat pt. O *tzw. przywileju korzyści*. Uczestnicząc w Ogólnopolskim 51. Zjeździe Katedr Prawa Konstytucyjnego „20 lat transformacji ustrojowej w Polsce" poprowadził wykład nt. *Kształtowania się pozycji ustrojowej i zasad funkcjonowania Sejmu w latach 1989–1997.*

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

[3] Postanowienie z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt U 6/07.

W 2009 r. w siedzibie NSA odbywały się spotkania z przedstawicielami sądów administracyjnych innych państw, na których gościom zagranicznym przybliżono zagadnienia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji publicznej.

Prezes NSA w dniu 23 kwietnia przyjął w siedzibie NSA przebywającą w Polsce na zaproszenie I Prezesa Sądu Najwyższego delegację Sądu Najwyższego Republiki Łotwy w składzie: Ivars Bickovics – Prezes Sądu Najwyższego (od 2008 r.), Gunārs Aigars – wiceprezes Sądu Najwyższego, przewodniczący Izby Cywilnej oraz Pāvels Gruzinš – wiceprezes Sądu Najwyższego, przewodniczący Departamentu Karnego Senatu Sądu Najwyższego. Delegacji towarzyszyli ze strony Sądu Najwyższego: Janusz Godyń – prezes SN kierujący Izbą Wojskową oraz Krzysztof Śledziewski – dyrektor Biura Organizacyjnego SN. Ponadto NSA reprezentowali: przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej NSA Jerzy Drachal, sędzia NSA Jerzy Chomicki (w imieniu Biura Orzecznictwa) oraz zastępca szefa Kancelarii Prezesa NSA Zbigniew Dyzio.

W dniu 4 listopada wiceprezes NSA – dyrektor Biura Orzecznictwa prof. Roman Hauser w imieniu Prezesa NSA przyjął w siedzibie NSA grupę studentów i pracowników naukowych Wydziału Prawa Uniwersytetu w Rostowie nad Donem (Rosja), przebywających w Polsce na zaproszenie dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego prof. Krzysztofa Rączki.

Ponadto umożliwiano polskim studentom prawa uczestniczenie w charakterze publiczności w rozprawach przed NSA. Na przykład Studenckie Koło Naukowe Prawników Uniwersytetu im. M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie obserwowało rozprawę prowadzoną w składzie siedmiu sędziów NSA (sygn. akt I OPS 9/09 i I OPS 6/09).

3. Współpraca zagraniczna

W ramach rozwijania współpracy zagranicznej w 2009 r. Prezes NSA, wiceprezesi oraz sędziowie NSA brali udział w seminariach i zjazdach organizowanych przez rady stanu i sądy administracyjne państw członkowskich Unii Europejskiej.

30 stycznia w Strasburgu (Francja) naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego w Biurze Orzecznictwa NSA – sędzia WSA dr Anna Znamiec – uczestniczyła w imieniu Prezesa NSA w uroczystym otwarciu nowego roku sądowego w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. W inauguracji udział wzięli m.in. przewodnicząca Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości Rosalyn Higgins i minister sprawiedliwości Republiki Francuskiej Rachida Dati, jak również delegacja sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Ceremonia otwarcia została poprzedzona seminarium zorganizowanym z okazji 50-lecia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w trakcie którego z przemówieniami jubileuszowymi wystąpili: sędzia Françoise Tulkens – przewodnicząca Izby w Europejskim Trybunale Prawa Człowieka, Patrick Robinson – prezes Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii oraz Paolo Carozza – przewodniczący Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka.

15 maja w Atenach (Grecja), w imieniu Prezesa NSA prof. Janusza Trzcińskiego (będącego także wiceprezesem Stowarzyszenia), Wojciech Sawczuk – asystent sędziego, specjalista ds. orzecznictwa w Wydziale Informacji Sądowej NSA – uczestniczył w semi-

narium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych nt. „Sądownictwo administracyjne i e-wymiar sprawiedliwości" (*Administrative Jurisdiction and e-Justice*), zorganizowanym przez Radę Stanu Grecji przy współpracy z Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec. Przedstawiciele sądów członkowskich Stowarzyszenia dyskutowali nad kwestiami związanymi z możliwością komunikowania się stron i ich pełnomocników z sądami administracyjnymi w drodze elektronicznej, a także przechowywania danych w formie elektronicznej. Cornelie Butz oraz Daniela Freiheit — przedstawicielki niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego, które przygotowały na potrzeby seminarium obszerną analizę sporządzoną na podstawie odpowiedzi sądów krajowych na kwestionariusz, wskazały na znaczne w stosunku do lat poprzednich upowszechnienie powyższych form komunikacji i wymiany dokumentów, stwierdzając, że zasadniczo wszystkie kraje członkowskie Stowarzyszenia w mniejszym lub większym zakresie korzystają z elektronicznych instrumentów gromadzenia oraz wymiany informacji i danych. Raporty krajowe sporządzone w odpowiedzi na kwestionariusz nadesłało 21 państw członkowskich Stowarzyszenia (Austria, Belgia, Cypr, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy i Wielka Brytania), dwa kraje mające status członków obserwatorów: Chorwacja i Turcja oraz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

14 czerwca w Luksemburgu, w imieniu Wiceprezesa Stowarzyszenia — Prezesa NSA prof. Janusza Trzcińskiego wzięli udział w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej prof. Marek Zirk-Sadowski — Wiceprezes NSA oraz Maciej J. Nowakowski — Główny Specjalista w Gabinecie Prezesa NSA. Posiedzeniu przewodniczyli Prezesi Stowarzyszenia: Georges Ravarani — Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Luksemburga oraz Alain Meyer — Prezes luksemburskiej Rady Stanu. Sekretarz Generalny Stowarzyszenia dokonał przeglądu i prezentacji stanu elektronicznych baz danych dotyczących orzecznictwa i krajowych regulacji sądowoadministracyjnych i programu wydawniczego, m.in. treści nr 21 biuletynu Stowarzyszenia zawierającego materiały z ateńskiego seminarium „Sądownictwo administracyjne i e-wymiar sprawiedliwości" z 15 maja 2009 r. (http://www. juradmin.eu/). Przedyskutowano również program przyszłych seminariów: październikowego w Istambule (Konstantynopolu) i listopadowego w Brukseli. Prezesi Stowarzyszenia przedstawili także propozycję tematu XXII Kolokwium Stowarzyszenia, które odbędzie się w czerwcu 2010 r. w Luksemburgu. Zarząd zapoznał się z aktualnym stanem i realizacją budżetu Stowarzyszenia na rok 2009.

15 czerwca w Luksemburgu, w imieniu Wiceprezesa Stowarzyszenia Prezesa NSA prof. Janusza Trzcińskiego, prof. Marek Zirk-Sadowski Wiceprezes NSA, Prezes Izby Finansowej oraz Maciej J. Nowakowski – Główny Specjalista w Gabinecie Prezesa NSA wzięli udział w obradach Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej pod przewodnictwem Prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego Luksemburga Georgesa Ravaraniego i Prezesa luksemburskiej Rady Stanu Alaina Meyera. Zgromadzenie zdecydowało o przyjęciu nowego skrótu przyszłej nazwy Stowarzyszenia: ACA-Europe (*Association of the Administrative Courts — Association des Cours administratives*). Omówiono plany działalności Stowarzyszenia w 2009 r., m.in. tema-

tykę dwóch seminariów w terminach: 1 października w Istambule/Konstantynopolu – aktualizacja danych w sprawie regulacji prawnych państw–członków Stowarzyszenia dotyczących sądownictwa administracyjnego, zawartych w bazie „Tour of Europe" na stronie internetowej Stowarzyszenia http://www.juradmin.eu/ oraz 30 listopada w Brukseli – „Ocena pracy sędziów". Dyskutowano także tematem Kolokwium Stowarzyszenia w roku 2010 w Luksemburgu, które będzie dotyczyć kwestii, jak osiągnąć efektywny poziom i szybkość wymiaru sprawiedliwości. Przedmiotem obrad były również elektroniczne bazy danych Stowarzyszenia, plany wydawnicze na rok bieżący oraz budżet organizacji.

1 października w Stambule/Konstantynopolu (Turcja), w imieniu Prezesa NSA prof. Janusza Trzcińskiego, Główny Specjalista ds. Kontaktów Zagranicznych w Kancelarii Prezesa NSA Maciej J. Nowakowski uczestniczył w seminarium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych nt. aktualizacji baz danych prowadzonych przez Stowarzyszenia „Tour of Europe" oraz „JuriFast", zawierających dane dotyczące ustroju sądów administracyjnych w państwach członkowskich Stowarzyszenia oraz orzeczenia sądów administracyjnych z elementem europejskim. Seminarium zostało zorganizowane przez Radę Stanu Turcji, a patronował mu jej prezes Mustafa Birden. W ramach seminarium sędzia tureckiej Rady Stanu Özlem Erdem Karahanogullari przedstawił ustrój i organizację sądownictwa administracyjnego w Turcji. Z kolei sędzia Gürsel Mekik przybliżył uczestnikom stosowany w tureckich sądach system elektronicznego dostępu do sądu UYAP oraz informatyczny system informacyjny Rady Stanu. Z kolei przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz Rady UE zaprezentowali portal „e-justice", który będzie prowadzony przez Dyrekcję Generalnaą Komisji ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa. Przedstawiciele sądów członkowskich Stowarzyszenia kontynuowali również rozpoczętą na seminarium w Atenach w maju 2009 r. dyskusję nad kwestiami związanymi z możliwością komunikowania się stron i ich pełnomocników z sądami administracyjnymi w drodze elektronicznej, a także przechowywania danych, w tym akt sprawy i orzeczeń sądowych w formie elektronicznej.

29 listopada w Brukseli (Belgia) Prezes NSA prof. Janusz Trzciński, Wiceprezes Stowarzyszenia, Sędzia NSA prof. Zbigniew Kmieciak (Izba Finansowa NSA) oraz Maciej J. Nowakowski z Kancelarii Prezesa NSA wzięli udział w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ASA Europe). Sekretarz Generalny Stowarzyszenia Yves Kreins (Rada Stanu Belgii) przedstawił informację dotyczącą bieżącej działalności Stowarzyszenia w zakresie tworzenia baz danych orzecznictwa, programu wymiany sędziów i współpracy z instytucjami europejskimi, jak również zaprezentował treść najnowszego biuletynu nr 22, zawierającego materiały z październikowego seminarium Stowarzyszenia w Stambule. Zarząd rozpatrywał również wniosek dotyczący przyznania Sądowi Najwyższemu Norwegii statusu obserwatora i dopuszczenia jego reprezentacji do uczestnictwa w działalności Stowarzyszenia. Omówiono także kwestię prezydencji w Stowarzyszeniu w latach 2013–2014, która zostanie przedłożona Zgromadzeniu Ogólnemu Stowarzyszenia w Luksemburgu w czerwcu 2010 r.

30 listopada w Brukseli (Belgia) sędzia NSA prof. Zbigniew Kmieciak (Izba Finansowa NSA) wziął udział w seminarium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ASA Europe) poświęconym sposobom dokonywania oceny sędziów. Wprowadzenia do tematyki dokonał Pierwszy Prezes Rady Stanu Belgii, R. Ander-

sen, a Ph. Bouvier – Auditeur General w belgijskiej Radzie Stanu – przedstawił raport generalny oparty na raportach narodowych przesłanych przez większość sądów członkowskich Stowarzyszenia w odpowiedzi na kwestionariusz. Referaty odnoszące się do tematyki seminarium przedstawili także: A. Schilte – Prezes Apelacyjnego Sądu Administracyjnego w Douai (Francja), U. Maidowski – Sędzia niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego oraz Rosendo José Dias – Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Portugalii.

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 został określony w § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[4]. W zakresie działań związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, by w przypadku rozbieżności w 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 w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej Biuro udostępnia orzeczenia NSA. W 2009 r. udostępniono łącznie 179 orzeczeń (przez e-mail, fax, pocztę). Wobec 638 orzeczeń udostępnionych w roku 2008 i 1641 w roku 2007 daje się zauważyć znaczny trend spadkowy liczby przekazanych wyroków i postanowień. Niemal dzisięciokrotny spadek w ciągu dwuletniego okresu jest związany z utworzeniem i rozszerzeniem internetowej bazy orzeczeń sądów administracyjnych, w której publicznie dostępne są orzeczenia sądów administracyjnych wydane po 1 października 2007 r. Dodatkowo baza ta jest stale uzupełniana o orzecznictwo sądów z okresu od 1 stycznia 2004 do 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 i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywano uchybienia organów administracji publicznej oraz 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 do podjęcia sygnalizacji w trybie art. 15 § 2 p.u.s.a.

[4] 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 2009 przeprowadzono analizy orzecznictwa w sprawach z własności przemysłowej w zakresie przesłanek patentowalności; w sprawach podatkowych w zakresie odpowiedzialności podatkowej osób trzecich oraz orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu chorób zawodowych, w których stosowano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczególnych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzenia chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach. Wnioski płynące z tych analiz były w części przesłane wojewódzkim sądom administracyjnym oraz izbom Naczelnego Sądu Administracyjnego do wiadomości.

Na prośbę Wiceprzewodniczącego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów sporządzone zostało opracowanie pt. *Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w latach 2004–2008.*

Ponadto Wydział Prawa Europejskiego sporządził na polecenie Kierownictwa NSA opracowanie pt. *Analiza orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zapadłych przeciwko Polsce w latach 2007–2009 w zakresie wynikającego z nich obowiązku nowelizacji prawa krajowego, w tym co do stopnia realizacji sformułowanego przez ETS obowiązku przez ustawodawcę polskiego.*

Omawiane opracowania analityczne były podstawą do wypracowania opinii Biura Orzecznictwa odnoszącej się do zagadnień jednolitości orzecznictwa, zamieszczonej w *Informacji* po omówieniu zagadnień orzeczniczych poszczególnych izb.

W ramach badania orzecznictwa specjaliści analizują tezy wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i przedkładają Prezesowi NSA okresowe sprawozdania w tym zakresie.

Ponadto specjaliści na bieżąco monitorują postanowienia sygnalizacyjne składów orzekających na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a. i przedkładają Prezesowi NSA informacje o poszczególnych sygnalizacjach oraz udzielonych przez organ odpowiedziach.

3. Działalność wydawnicza

Jednym z ważniejszych aspektów działalności Biura Orzecznictwa jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych zgodnie z § 2 zarządzenia nr 3 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2004 r. w sprawie utworzenia w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wydziałów problemowo-wizytacyjnych, Wydziału Gromadzenia i Publikacji Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz Wydziału Prawa Europejskiego. Wydawanie zbioru orzeczeń reguluje zarządzenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia

18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2009 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 122 orzeczenia. Zgodnie z § 8 zarządzenia orzeczenia budzące wątpliwości kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2009 r. zamówiono 20 glos, natomiast opublikowano 35, w tym 15, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich".

Poza publikacjami w zbiorze orzeczeń Biuro Orzecznictwa prowadzi merytoryczny nadzór nad komputerową bazą danych OBO, w której gromadzone są orzeczenia wraz z uzasadnieniami oraz informacje dotyczące miejsca publikacji orzeczeń, glos i komentarzy.

4. Działalność nadzorcza

Realizując postanowienia § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[5], w 2009 r. dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2008 (§ 2 pkt 12), przeprowadzono kompleksowe wizytacje – w WSA w Szczecinie, WSA w Łodzi, WSA we Wrocławiu, WSA w Gdańsku oraz WSA w Gliwicach. 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 i 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 20 projektów aktów prawnych. Do 6 z nich zgłoszone zostały uwagi, a w przypadku projektów aktów prawnych niezwiązanych z zakresem działania sądownictwa administracyjnego odmówiono wyrażenia opinii.

Najszerzej odniesiono się do projektu zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zasadniczym *novum* normatywnym wprowadzonym w tym projekcie ustawy była zmiana

[5] Dz. U. Nr 169, poz. 1645.

odpowiedzialności za czyny w przedmiocie przekroczenia dozwolonej prędkości z tej określonej w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia na odpowiedzialność administracyjną. Organem ujawniającym naruszenia przepisów zostało zgodnie z projektem nowo utworzone Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, a organem wydającym decyzję o nałożeniu kary został Główny Inspektor Transportu Drogowego. Decyzja ta z kolei podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Zauważono m.in., że zmiana reżimu odpowiedzialności za czyny naruszające przepisy o ruchu drogowym nie zmienia kwalifikacji tej odpowiedzialności jako odpowiedzialności karnej. Kary administracyjne służą do zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej, natomiast sankcje przewidziane w projekcie miały charakter represyjny i nie wolno obchodzić konstytucyjnych wymagań odnoszących się do odpowiedzialności karnej. Z tego powodu uznano, że projekt narusza art. 42 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Odnośnie do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych zwrócono uwagę, że zmniejszenie korpusu urzędniczego sądownictwa administracyjnego może w istotny sposób naruszyć funkcjonowanie sądownictwa, ponieważ stan osobowy korpusu jest związany z realizacją zadań orzeczniczych realizowanych przez sądy administracyjne. Podkreślono także, iż ingerencja w dziedzinę władzy sądowniczej powoduje naruszenie zasady określonej w art. 10 Konstytucji RP. Do projektu zgłoszono też zmiany legislacyjne.

Odnośnie do założeń do projektu ustawy o zawodzie adwokata zwrócono m.in. uwagę, że zasadne byłoby tworzenie nowej adwokatury z inicjatywy oddolnej, to znaczy że to krajowe zjazdy samorządów adwokackich i radców prawnych powinny podjąć autonomiczne uchwały w przedmiocie połączenia i zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych prac legislacyjnych.

Wyrażono zdecydowanie negatywną opinię w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego i zmianie niektórych ustaw wprowadzających do kręgu pełnomocników stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi magistrów prawa bez określenia, jakim kryteriom powinna odpowiadać świadczona przez te osoby pomoc prawna i w jakim zakresie zarobkowe świadczenie pomocy prawnej może być wykonywane przez osoby nienależące do kręgu podmiotów wpisanych na listy korporacyjne.

Ponadto zgłoszono uwagi do projektów zmian ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw.

6. Badanie zasadności wniosków o złożenie przez Prezesa NSA wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wskazanych przepisów z Konstytucją

Biuro Orzecznictwa bada zasadność wystąpień podmiotów zainteresowanych o złożenie 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 2009 r. rozpatrzyło 4 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego, oraz 15 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, z których 9 zostało uwzględnionych.

7. Wydział Prawa Europejskiego

Do zakresu działania Wydziału Prawa Europejskiego należy m.in. gromadzenie i analiza przepisów prawa europejskiego, orzecznictwa Sądu Pierwszej Instancji, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; gromadzenie i analiza orzecznictwa NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, w których zastosowano prawo wspólnotowe; udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; współpraca z instytucjami członkowskimi Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej; tłumaczenie orzeczeń ETS oraz innych dokumentów na potrzeby Prezesa oraz sędziów NSA. Wydział Prawa Europejskiego przygotowuje projekty pytań prejudycjalnych 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 2009 można wyróżnić: sprawozdanie dotyczące stosowania prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego przez wojewódzkie sądy administracyjne w roku 2008; notatkę służbową w sprawie ochrony renomowanych znaków towarowych w orzecznictwie ETS; notatkę służbową dotyczącą dopuszczalności skargi organu administracji niezespolonej na uchwałę organu gminy; notatkę pt. *Usprawnienie procedury prejudycjalnej – wnioski z sympozjum Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych* (Luksemburg, 30–31 marca 2009 r.); notatkę służbową w sprawie ograniczenia prawa podatnika do zwrotu podatków pobranych niezgodnie z prawem wspólnotowym ze względu na „bezpodstawne wzbogacenie" w świetle orzecznictwa ETS; analizę orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zapadłych przeciwko Polsce w latach 2007–2009 w zakresie wynikającego z nich obowiązku nowelizacji prawa krajowego, w tym co do stopnia realizacji sformułowanego przez ETS obowiązku przez ustawodawcę polskiego; opracowanie polskiego raportu na X Kongres Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych „Kontrola aktów administracyjnych przez sądy i trybunały administracyjne".

III. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

W 2009 r. Wydział Informacji Sądowej NSA[6] kontynuował realizację zadań określonych w § 3 ust. 1 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego ustanowionego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r.[7] Działalność WIS koncentrowała się na:

- informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i o 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.

Ponadto stosownie do § 10 regulaminu oraz do zarządzenia Prezesa NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r. w sprawie nadzoru Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych Wydział Informacji Sądowej NSA sprawował nadzór nad realizacją tych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Podobnie jak w latach poprzednich, WIS NSA realizował również obowiązki przewidziane w zarządzeniu 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, a także obowiązek informacyjny wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej[8].

2. Informowanie i udostępnianie akt

W związku z zapytaniami zgłaszanymi przez strony i uczestników postępowań, a także dziennikarzy i inne osoby zainteresowane sekretariat udzielał informacji o toczących się postępowaniach i o zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. Szczegółowo informowano również o procedurze postępowania przed sądami administracyjnymi. Tego rodzaju informacje można było uzyskać osobiście, jak też telefonicznie lub drogą elektroniczną.

W omawianym okresie sprawozdawczym w czytelni akt udostępniono do wglądu akta blisko 1000 spraw, a za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano żądane kserokopie dokumentów z akt.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu WIS NSA realizował w 2009 r. obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[9].

[6] Dalej: WIS.
[7] M.P. z 2004 r. Nr 11, poz. 176, dalej: regulamin.
[8] Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.
[9] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: u.d.i.p.

Aktualne informacje o NSA i o działalności tego Sądu były udostępniane w ramach Biuletynu Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej pod adresem www.nsa.gov.pl. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron podmiotowych wojewódzkich sądów administracyjnych użytkownicy Internetu mogli ponadto korzystać z bazy orzeczeń sądów administracyjnych na bieżąco wzbogacanej najnowszym orzecznictwem.

Udogodnienia te zasadniczo wpłynęły na zmniejszenie się liczby indywidualnych zapytań zgłaszanych z wykorzystaniem procedury wnioskowej przewidzianej w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W 2009 r. w wydziałach informacji sądowej zarejestrowano ogółem 712 takich zapytań, tj. o ponad połowę mniej w porównaniu do roku poprzedniego (w 2008 r. było ich 1558). Wpisuje się to w zdecydowaną tendencję spadkową zapoczątkowaną w roku 2007 (3229 wniosków) w związku z uruchomieniem internetowej bazy orzeczeń. Gwałtowny spadek dotyczył głównie grupy wniosków o udostępnienie treści orzeczeń: w 2009 r. zarejestrowano w sumie 390 takich wniosków, natomiast w 2008 r. 1249. W stosunku do lat poprzednich zmniejszyła się również liczba zapytań o dane statystyczne obrazujące działalność sądów administracyjnych. Na stałym poziomie utrzymywała się zaś liczba wniosków o udostępnianie wokand sądowych oraz informacji o terminach rozpraw.

Powyższe dane wskazują, iż informacje zawarte w BIP na stronie NSA oraz w internetowej bazie orzeczeń w znacznym stopniu zaspokajają potrzebę społeczeństwa w zakresie dostępu do materiałów dotyczących działalności sądów administracyjnych.

3.2. Dzięki stworzeniu bazy, w której publikowane są wszystkie orzeczenia, możliwe było pozytywne załatwienie zgłoszonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej przez bezpośrednie udzielenie informacji ewentualnie przez odesłanie do informacji udostępnionych na stronie internetowej NSA czy na stronach internetowych wojewódzkich sądów administracyjnych. W NSA wszystkie wnioski w tym zakresie zostały załatwione pozytywnie, natomiast co do wojewódzkich sądów administracyjnych to decyzję o odmowie udostępnienia informacji wydano w 6 przypadkach. W trzech sprawach wnioskodawcy skorzystali z przysługującego odwołania. Odwołania te w ocenie organu drugiej instancji nie miały usprawiedliwionych podstaw. Każda z zakwestionowanych decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji została utrzymana w mocy[10].

3.3. Przewodniczący WIS NSA działając z upoważnienia Prezesa NSA jako organ odwoławczy konsekwentnie prezentował stanowisko, iż przekazanie danych wymagających (dla ich pozyskania) uprzedniego odpowiedniego przetworzenia możliwe jest w zakresie, w jakim jest to uzasadnione ze względu na szczególnie istotny interes publiczny (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Powinność wykazania interesu publicznego jako podstawy żądania udzielenia informacji przetworzonej spoczywa co do zasady na autorze wniosku o udzielenie takiej informacji zgodnie z regułą koniecznego współdziałania organu i podmiotu ubiegającego się o załatwienie określonej sprawy w konkretny sposób.

Jednocześnie podkreślano, iż niewskazanie interesu publicznego przez zobowiązany do tego podmiot w ramach wspomnianej powinności współdziałania nie oznacza faktycznego braku i podstawy do decyzji odmownej. Istnieją bowiem sytuacje, w których z pewnych uzasadnionych względów wnioskodawca nie może wykazać interesu publicznego choćby z tego powodu, że ów interes jest obiektywnie trudny do uchwycenia, lecz istnieje, lub

[10] Nr V Inf/S 0412/1/09, V Inf/S 0412/3/09 i V Inf/S 0412/4/09.

wnioskodawca nie wykazuje go z uwagi na oczywistość tego interesu w konkretnym przypadku. W takiej sytuacji organ prowadzący postępowanie w sprawie stosownie do postanowień art. 77 § 1 k.p.a. powinien z urzędu zbadać, czy w danej sprawie występuje interes publiczny uzasadniający udzielenie zainteresowanemu podmiotowi przetworzonej informacji publicznej.

Zwracano również uwagę, iż definicja interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym, które nie posiada zwartej spisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Można jednak przyjąć, iż pojęcie to jest znaczeniowo węższe od funkcjonującego w powszechnym użyciu pojęcia interesu społecznego. Interes publiczny odnosi się bowiem w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się zatem z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Reguła ta odnosi się również do działań podejmowanych na tle u.d.i.p. Oznacza to, że w kwestii udzielenia przez organy państwa informacji publicznej, interes publiczny występuje wtedy, kiedy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, na przykład usprawniałoby działanie jego organów. Udostępnienie przez Sąd w trybie wnioskowym przetworzonej informacji publicznej jest – jak podkreślał organ odwoławczy – uzasadnione interesem publicznym o tyle, o ile może realnie przełożyć się na przykład na poprawę funkcjonowania tego Sądu bądź sądownictwa administracyjnego w ogólności. Stąd wniosek, iż charakter czy pozycja podmiotu, który występuje z żądaniem udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez ten podmiot tak uzyskanych danych mają wpływ na ocenę istnienia interesu publicznego uzasadniającego udzielenie mu stosownych informacji. Przykładem w tym zakresie może być np. poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu mający możliwość kształtowania uchwalanych przepisów prawa lub minister nadzorujący działanie podległego mu resortu. Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych przetworzonych informacji publicznych w celu „usprawnienia" funkcjonowania odpowiednich organów.

Zgodnie ze stanowiskiem organu odwoławczego uzyskanie przetworzonej informacji publicznej wiąże się z poniesieniem określonych środków, zwłaszcza finansowych i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami konkretnych organów. W związku z tym udzielanie przetworzonej informacji publicznej podmiotom, które nie zapewniają, iż zostanie ona wykorzystana w celu usprawnienia funkcjonowania danego organu państwa, przemawia za przyjęciem, iż po ich stronie nie występuje interes publiczny uzasadniający udzielenie im żądanej przetworzonej informacji publicznej. Znalazło to niewątpliwie wyraz w faktycznym rozdzieleniu pojęcia informacji publicznej na tzw. informację prostą, dostępną niezależnie od istnienia interesu publicznego, oraz na informację przetworzoną, której udzielanie musi być uzasadnione ze względu na istniejący po stronie wnioskodawcy interes publiczny.

3.4. Argumentacja ta została rozbudowana w sytuacji, gdy zainteresowany wielokrotnie składał wnioski o udostępnienie informacji publicznych, które w istocie zawierały tożsame i przedmiotowo powtarzające się żądania obejmujące swym zakresem informacje przetworzone. Przygotowanie i udostępnienie żądanych informacji wiązałoby się z olbrzymim

nakładem sił i środków, jakie musiałby ponieść Sąd. W tego rodzaju sprawach prezesi sądów administracyjnych odmawiali konkretnemu wnioskodawcy z racji niewystępowania po jego stronie interesu publicznego żądanych danych, a przyczyny takich działań były szeroko wyjaśniane w pisemnych uzasadnieniach wydawanych decyzji administracyjnych, oraz znajdowały aprobatę w orzeczeniach sądowoadministracyjnych[11].

Rozpatrując w takiej sprawie odwołanie od decyzji o odmowie udostępnienia przetworzonej informacji publicznej zwrócono uwagę, że w przytoczonych okolicznościach wnioskodawca winien wyciągnąć stosowne wnioski i bądź zmodyfikować swoje żądania, bądź wykazać istnienie po jego stronie interesu publicznego przemawiającego za przekazaniem mu przetworzonych informacji publicznych, o które wnosi. Zamiast tego nadal składał on przedmiotowo jednorodne wnioski, które w zasadzie a *limine* pozwalały na stwierdzenie, iż po jego stronie nie ma interesu publicznego w wykorzystaniu przetworzonych informacji publicznych. Celem ustawodawcy w ustawie o dostępie do informacji publicznej było umożliwienie konkretnym osobom otrzymania interesujących je danych o charakterze publicznym, jakimi dysponują zobowiązane do ich udzielenia podmioty. A zatem w powtarzających się tożsamych żądaniach (w nieco zmienionej formie) wnioskodawca nadużywa swego prawa do uzyskania dostępu do informacji publicznej. Na nadużywanie prawa podmiotowego wskazywał w rozpatrywanej sprawie dodatkowo fakt, iż zakresem żądania wniosku objęto w zasadzie wszystkie płaszczyzny funkcjonowania administracji publicznej w ogólności, które z oczywistych względów nie mogą odnosić się do sądów administracyjnych (np. żądania odnoszącego się do przedstawienia polityki wewnętrznej i zagranicznej wojewódzkiego sądu administracyjnego czy żądania udostępnienia wykazu stanowionych aktów publicznoprawnych w sytuacji, gdy sądy administracyjne nie są podmiotami tworzącymi prawo).

3.5. W sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej zarysował się również problem natury proceduralnej dotyczący prawnej formy rozstrzygnięcia organu w kwestii żądania sprostowania i uzupełnienia pouczenia decyzji, zgłoszonego na podstawie art. 111 k.p.a. Przedmiotem odwołania uczyniono bowiem decyzję prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego odmawiającą uzupełnienia i sprostowania decyzji o odmowie udzielenia dostępu do informacji publicznej.

Analiza wypowiedzi doktryny i orzecznictwa wskazuje na rozbieżność co do formy rozstrzygania kwestii uzupełnienia decyzji lub sprostowania zawartego w niej pouczenia o prawie odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego.

Jeden z prezentowanych poglądów wskazuje, iż uzupełnienie decyzji następuje przez doręczenie stronie dodatkowego tekstu, tj. poprzez pozaprocesową wymianę korespondencji[12].

Zgodnie z innym poglądem uzupełnienie decyzji następuje w drodze decyzji uzupełniającej, przy tym niektórzy autorzy twierdzą, iż decyzja taka jest zaskarżalna odwołanie-

[11] Por. wyroki z dnia: 20 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1246/05, 21 września 2006 r. sygn. akt I OSK 1049/05, 17 października 2006 r. sygn. akt I OSK 1347/05.

[12] Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, s. 185 – powołano za: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wydanie 7, Warszawa 2005, s. 530 i nast.

m[13], inni zaś wskazują, iż od takiej decyzji nie służy odwołanie, albowiem nie ma ona cech decyzji odrębnej i samoistnej[14].

Kolejny pogląd rozróżnia formę czynności, jaką organ powinien podjąć w wykonaniu żądania z art. 111 § 1 k.p.a. w zależności od treści tego żądania (tj. jaki element decyzji ma być uzupełniony). Zdaniem J. Borkowskiego uzupełnienie decyzji o element pouczenia o przysługujących środkach zaskarżenia powinno nastąpić w drodze postanowienia, na które nie będzie służyło zażalenie[15]. Natomiast uzupełnienie decyzji w pozostałym zakresie następuje w drodze decyzji niezaskarżalnej odwołaniem.

W kwestii odmowy uzupełnienia decyzji w zasadzie zarysowały się w doktrynie prawa dwa odmienne poglądy. Pierwszy z nich, w ocenie Prezesa NSA przeważający, stwierdza, iż odmowa uzupełnienia decyzji następuje w drodze postanowienia[16]. Za formą postanowienia (w sytuacji odmowy uzupełnienia decyzji) opowiedział się również NSA[17] Drugi pogląd, prezentowany przez A. Wróbla, wskazuje, iż odmowa uzupełnienia decyzji następuje w drodze decyzji[18].

Odnosząc powyższe do rozpatrywanej sprawy organ odwoławczy stwierdził, iż Prezes WSA decydując się na odmowę uzupełnienia swojej wcześniejszej decyzji powinien wydać postanowienie, a nie decyzję administracyjną. Skoro jednak w sprawie wydana została decyzja, to zgodnie z treścią art. 127 § 1 k.p.a. przysługiwało od niej na zasadach ogólnych odwołanie. Ze względu na fakt, iż rozpatrzenie sprawy nastąpiło w wyniku odwołania, przyjmując ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym art. 156 k.p.a. stanowiący podstawę stwierdzenia nieważności nie znajduje zastosowania w przypadku postępowania wszczętego w wyniku odwołania czy zażalenia[19], organ odwoławczy zaskarżone decyzje uchylił i umorzył postępowanie pierwszej instancji.

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano ogółem 1693 sprawy do załatwienia w trybie przewidzianym w Dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego. Z tej liczby blisko połowę stanowiły sprawy zarejestrowane w WIS NSA. Do Wydziału tego wpłynęło ponadto 549 pism ponownych, tj. kolejnych pism dotyczących 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.

---

[13] Tak B. Adamiak, w: B. Adamiak J. Borkowski, *Kodeks*..., s. 530 i nast.

[14] Np. Z. Janowicz, *Komentarz 1995*, s. 286 – powołano za: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 689 i nast.

[15] B. Adamiak J. Borkowski, *Kodeks*..., s. 531 i nast.

[16] Tak m.in. Z. Janowicz, *Komentarz 1995*, s. 286 – powołano za: B. Adamiak J. Borkowski, *Kodeks*..., s. 531 i nast.

[17] M.in. w orzeczeniach z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 825/06, z dnia 23 października 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 977/97, z dnia 22 listopada 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 1783/98.

[18] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks*..., s. 691 i nast.

[19] Por. wyroki z dnia: 5 stycznia 1982 r., sygn. akt II SA 919/81, 7 maja 1984 r., sygn. akt II SA 225/84.

4.2. 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.

Udział skarg zasadnych w stosunku do wielkości wpływu skarg dotyczących sądownictwa administracyjnego ukształtował się w 2009 r. na poziomie 2%. 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 badanych sprawach 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 dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości Wydział Informacji Sądowej NSA informował właściwe organy: Prezesa NSA, prezesów Izb oraz prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych.

W odniesieniu do stwierdzonego rażącego uchybienia w zakresie pouczenia do decyzji[20] powiadomiono bezpośrednio wojewodę mazowieckiego celem podjęcia działań, aby w przyszłości podobne pouczenia nie były w decyzjach zamieszczane. W wystąpieniu tym zgłoszono fakt, iż w decyzji – prawdopodobnie z powodu omyłki – błędnie pouczono stronę o przysługującej skardze do NSA zamiast do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego za pośrednictwem organu[21].

4.3. Na tle skarg dotyczących funkcjonowania sądów administracyjnych dostrzeżono m.in. jednostkowe przypadki nierzetelnego przygotowania orzeczeń do publikacji w bazie internetowej[22], nienadania biegu złożonym do akt sądowych wnioskom o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 §1 p.p.s.a.[23], o przyznanie prawa pomocy[24] i o sporządzenie uzasadnienia wyroku oddalającego skargę[25]. Zwrócono również uwagę na błędy w zakresie doręczeń pism sądowych, w tym doręczeń pism w toku postępowania kasacyjnego pełnomocnikowi umocowanemu wyłącznie do sporządzenia skargi kasacyjnej[26].

4.4. W omawianym okresie pojawiły się kolejne skargi wskazujące na nierzetelne wykonywanie obowiązków przez profesjonalnych pełnomocników. Podobnie jak w latach ubiegłych, skarżący byli informowani o właściwości organów samorządu zawodowego w tym zakresie. Za szczególnie jaskrawy i wymagający indywidualnej interwencji Prezesa NSA uznany został przypadek, w którym adwokat wniósł zamiast skargi kasacyjnej – zażale-

[20] Z dnia 20 lipca 2009 r. Wydziału Polityki Społecznej Oddział w Delegaturze – Placówce Zamiejscowej w Ciechanowie, wydanej w imieniu wojewody mazowieckiego.

[21] Nr V Inf/S 042/92/09.

[22] V Inf/S 041/75/09, V Inf/S 041/125/09, V Inf/S 041/198/.

[23] V Inf/S 041/105/09.

[24] Nr V Inf/S 041/218/09.

[25] Nr V Inf/S 041/35/09.

[26] Nr V Inf/S 041/52/09, V Inf/S 041/406/09.

nie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi, które podlegało odrzuceniu z przyczyn formalnych. Zwrócono ponadto uwagę, że w sprawie tej trzykrotnie następowała zmiana osoby pełnomocnika w ramach ustanowionego prawa pomocy. W wystąpieniu skierowanym do Prezes NRA, powołując się na treść uzasadnienia postanowienia odrzucającego zażalenie wskazano, iż nawet gdyby wniesione zażalenie sąd potraktował jako skargę kasacyjną, to i tak podlegałaby ona odrzuceniu, ponieważ w piśmie zatytułowanym „zażalenie" nie wskazano jakiegokolwiek przepisu prawa procesowego czy materialnego, który zdaniem autora został naruszony przez sąd pierwszej instancji. Tym samym pełnomocnik przyczynił się do formalnego zakończenia sprawy przed sądami administracyjnymi. Odnosząc się do kwestii częstych zmian podmiotowych pełnomocnika z urzędu, nie ingerując w wewnętrzną organizację samorządu adwokackiego oraz nie podważając generalnej możliwości zmian podmiotowych w tego rodzaju przypadkach wskazano, iż praktyka, jaką zaobserwowano w niniejszej sprawie, może wzbudzać w stronie postępowania uzasadnione wątpliwości co do jakości usług świadczonych przez ustanowionego w ramach prawa pomocy pełnomocnika z urzędu[27]. Prezes NRA powiadomiła o uchybieniach właściwego Rzecznika Izby Adwokackiej w ORA w Radomiu, zadeklarowała również zintensyfikowanie szkoleń w ramach obowiązkowego doskonalenia zawodowego z zakresu szeroko rozumianej procedury administracyjnej[28].

4.5. Podobnie jak w latach poprzednich, znaczna część skarg dotyczyła wydawania kopii z akt sądowych i dołączonych do nich akt administracyjnych. W związku z kolejnymi skargami podkreślano, iż kwestia dostępu do akt sprawy sądowej (w tym do załączonych do niej akt administracyjnych) nie została wprost uregulowana ani w przepisach p.p.s.a., ani w przepisach wykonawczych do tego aktu. Jednak sądy administracyjne, mając na uwadze konstytucyjną zasadę dostępu do sądu oraz uwzględniając zasadę transparentności działań organów władzy publicznej, zapewniają każdej stronie m.in. prawo przeglądania akt sądowych i administracyjnych. Jednocześnie zwracano uwagę, że w praktyce sądowej wobec braku jednoznacznych regulacji prawnych występuje rozbieżność co do wydawania kserokopii dokumentów z dołączonych do akt sądowych akt administracyjnych, a działania przewodniczących wydziałów orzeczniczych, którzy decydują w tym zakresie, są zróżnicowane. Zaznaczano w ten sposób, że problem jest dostrzegany i podano, że w celu ujednolicenia w tym zakresie, podejmowane są czynności o charakterze generalnym, obejmującym także ewentualne prace legislacyjne nad wprowadzeniem odpowiednich przepisów prawa[29].

4.6. Odnosząc się do kwestii podniesionych w skardze dotyczącej odmownego załatwienia skierowanego do NSA wniosku o wydanie kopii akt Instytutu Pamięci Narodowej złożonych w tym Sądzie w związku z toczącym się postępowaniem, poinformowano skarżącego, że udostępnienie kopii żądanych dokumentów może nastąpić wyłącznie w trybie określonym w ustawie z dnia 18 grudnia 1989 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[30]. Wyjaśniono, iż sferę udostępniania dokumentów organów bezpieczeństwa państwa wytworzonych oraz gromadzonych od dnia

[27] Nr V Inf/S 041/143/09.
[28] NRA–23/1/09.
[29] Nr V Inf/S 041/312 i 313/09.
[30] Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 ze zm., dalej: ustawa o IPN.

22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich regulują w sposób kompleksowy przepisy ustawy IPN. Na mocy tej ustawy zadania w zakresie udostępniania dokumentów, o których mowa wyżej, powierzono specjalnie do tego celu powołanemu organowi państwa, określając odrębne zasady i tryb postępowania w takich sprawach. Stwierdzono, iż nie ma żadnych podstaw, by niejako z pominięciem wspomnianej regulacji ustawowej udostępnienia kopii tych dokumentów podjął się Sąd[31].

4.7. W innej sprawie pojawiło się zapytanie o informację na temat pełnej treści orzeczenia wydanego w sprawie dyscyplinarnej. W związku z tym udzielając odpowiedzi w trybie działu VIII k.p.a. podano informację o treści sentencji, a jednocześnie poinformowano, iż uzasadnienie rozstrzygnięcia odwołuje się do okoliczności, które ze względu na przesłankę ochrony prywatności nie powinny być ujawniane, i z tego powodu rozstrzygnięcie nie może zostać udostępnione w żądanym zakresie. W ramach wyjaśnień podkreślono, iż postępowanie dyscyplinarne zawiera swoiste elementy postępowania karnego, m.in. stosuje się do niego przepisy Kodeksu postępowania karnego, wymierza kary dyscyplinarne zbieżne z niektórymi środkami karnymi przewidzianymi w Kodeksie karnym, a nadto w sprawach takich sąd dyscyplinarny może zdecydować również o podaniu prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego do publicznej wiadomości, co stanowi dodatkową dolegliwość i w istocie jest odpowiednikiem środka karnego przewidzianego we wspomnianym już Kodeksie karnym. Z uwagi na tę ostatnią możliwość udostępnienie pełnej treści rozstrzygnięcia dyscyplinarnego byłoby zatem równoznaczne z podaniem go do publicznej wiadomości bez odpowiedniej decyzji sądu dyscyplinarnego, a więc w sposób przez prawo niedozwolony[32].

4.8. Przedmiotem skargi na działalność jednego z wojewódzkich sądów administracyjnych było udostępnienie z akt sprawy kopii zaświadczeń lekarskich[33]. Skarżący formułując skargę na decyzję wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego zawarł w niej wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, a na poparcie tego wniosku przedstawił w formie załączników kopie zaświadczeń lekarskich zawierających informacje o jego stanie zdrowia. WSA doręczył uczestnikowi postępowania odpis skargi wraz z kopiami zaświadczeń o stanie zdrowia skarżącego. Zwracając się do Prezesa NSA skarżący wyraził niezadowolenie z powodu udostępnienia przez sąd administracyjny danych o jego stanie zdrowia uczestnikowi postępowania, z którym prywatnie pozostaje w konflikcie. Wskazał, że ów uczestnik postępowania otrzymane informacje wykorzystuje udostępniając je osobom trzecim.

W związku z tą sprawą zwrócono się do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych wskazując, iż przedstawione w skardze zagadnienie wiąże się z zasadą jawności postępowania sądowoadministracyjnego wyrażoną w art. 10 p.p.s.a. Zasada jawności oznacza nie tylko jawność rozprawy, ale również możliwość zapoznania się przez wszystkich uczestników postępowania z zawartością akt sądowych, jak też prawo do otrzymania odpisów bądź kopii dokumentów znajdujących się w aktach. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego i nie może powodować niejako automatycznego wydawania zainteresowanym stronom postępowania wszelkich dokumentów znajdujących się w aktach konkretnej

[31] Nr V Inf/S 041/129/09.
[32] Nr V Inf/S 041/347/09.
[33] Nr V Inf/S 041/65/09.

sprawy. Stosując opisaną zasadę należy mieć na uwadze obowiązek chronienia w szczególności wrażliwych danych osobowych strony postępowania, jakimi niewątpliwie są informacje o stanie zdrowia. Obowiązek ten nabiera wyjątkowego znaczenia w postępowaniu prowadzonym w przedmiocie przyznania prawa pomocy, w którym wnioskodawcy często przedstawiają dokumenty o stanie zdrowia oraz inne dokumenty zawierające informacje o dużym stopniu wrażliwości. Zaznaczono, że postępowanie w zakresie prawa pomocy ma charakter postępowania incydentalnego, różniącego się od postępowania głównego w sprawie z uwagi na jego cel i zakres. Zatem informowanie innych osób niż wnioskodawca o treści dokumentów składanych na potrzeby uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych bądź udzielenia pomocy prawnej z urzędu wydaje się niecelowe. Takie działanie sądu może wywoływać niepożądane skutki dla osoby, która jest zobligowana do ujawnienia wrażliwych danych osobowych sądowi. Trudno jest znaleźć przesłanki usprawiedliwiające ujawnianie wszystkim stronom postępowania głównego danych wnioskodawcy dotyczących jego prywatnej sfery życia, mając na uwadze fakt, że postępowanie w zakresie prawa pomocy prowadzone jest jedynie w interesie jednego z uczestników postępowania głównego i nie ma bezpośredniego wpływu na sytuację procesową pozostałych stron postępowania. Uczestnicy postępowania w sprawie głównej nie mają interesu prawnego w indywidualnej sprawie o przyznanie prawa pomocy innej stronie. Odniesiono się również do regulacji zawartych z ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[34]. Artykuł 27 tej ustawy wprowadza zasadę zakazu przetwarzania danych wrażliwych. Co prawda sądy zostały upoważnione do przetwarzania takich danych w postępowaniu sądowym, jednakże przetworzenie danych możliwe jest wtedy, kiedy jest to niezbędne do dochodzenia praw przed sądem. W kontekście wyżej przedstawionych rozważań dotyczących akcesoryjnego charakteru postępowania o przyznanie prawa pomocy w stosunku do głównego postępowania sądowoadministracyjnego można mieć istotne wątpliwości, czy w takiej sytuacji sąd ma prawo ujawniać na zewnątrz wrażliwe dane osoby, która wnosiła o przyznanie prawa pomocy.

W znowelizowanej ustawie p.p.s.a. znalazła się regulacja, zgodnie z którą postanowienia w przedmiocie prawa pomocy doręcza się stronie, która złożyła wniosek, a legitymacja do zaskarżenia takiego postanowienia służyłaby jedynie wnoszącemu o przyznanie prawa pomocy[35].

Z uwagi na powyższe zasygnalizowano potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi pracownikom sądów na kwestie związane z udostępnianiem dokumentów zawierających wrażliwe dane osobowe (np. zaświadczenia o stanie zdrowia) innym uczestnikom postępowania, gdy dokumenty te nie mają bezpośredniego związku ze sprawą główną, będącą przedmiotem rozpoznania w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

4.9. Kwestie podnoszone w skargach obywateli obrazowały często problemy natury ogólnej wynikające z obecnie obowiązujących przepisów p.p.s.a. Przykładem jest wymierzenie grzywny za zgłoszenie w złej wierze wniosku o wyłączenie sędziego. Przedmiotem skargi do Prezesa NSA był fakt wydania przez sąd administracyjny postanowienia o ska-

[34] Dz. U. **z** 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

[35] Art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

zaniu na grzywnę w wysokości 2500 zł za zgłoszenie w złej wierze wniosku o wyłączenie sędziego[36]. W odpowiedzi skarżącą poinformowano o możliwości kwestionowania tego postanowienia w trybie procesowym. Jak wynika z podjętych ustaleń z możliwości tej skarżąca skutecznie skorzystała. NSA uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji w części dotyczącej ukarania grzywną[37]. Mocą ustawy nowelizującej uchylono art. 23 p.p.s.a. dający sądom możliwość nałożenia kary na stronę zgłaszającą w złej wierze wniosek o wyłączenie sędziego.

4.10. Innym zagadnieniem procesowym, na które zwrócono uwagę przy okazji rozpatrywania skarg i wniosków obywateli było tzw. skonsumowanie prawa do wniesienia skargi kasacyjnej[38]. Wątpliwości dotyczyły sytuacji, w której sąd pierwszej instancji odrzucił skargę kasacyjną, wskazując, że z uwagi na wcześniejsze uprawomocnienie się postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej sporządzonej samodzielnie przez stronę, nie było dopuszczalne wniesienie kolejnej skargi kasacyjnej, tym razem sporządzonej przez adwokata, ponieważ z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu niedopełnienia wymogu sporządzenia jej przez profesjonalnego pełnomocnika nie jest dopuszczalne ponowne skorzystanie z prawa do wniesienia środka odwoławczego, gdyż prawo to zostało już skutecznie skonsumowane[39]. Dyskusyjne jest przyjęcie, że we wspomnianej sytuacji – uprawomocnienia się postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej z uwagi na uchybienie przymusowi adwokackiemu – nie jest dopuszczalne ponowne skorzystanie z prawa do wniesienia środka odwoławczego, ponieważ prawo to zostało już „skutecznie skonsumowane". Wydaje się, że prawo to zostałoby skutecznie skonsumowane jedynie w przypadku skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej, przyjęcie bowiem przez sąd wspomnianej argumentacji może być postrzegane w kategoriach pozbawienia prawa do sądu (dokonania jego zwężającej wykładni).

4.11. Sporadycznie w ramach skarg zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych poruszano zagadnienie sposobu i kultury prowadzenia rozpraw (21 skarg). Wydział Informacji Sądowej NSA w wykonaniu zadań wynikających z zarządzenia z dnia 4 kwietnia 2009 r. 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 043/3/09).

5. Obsługa medialna

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, Wydział In-

[36] Nr V Inf/S 041/104/09.

[37] Postanowienie dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OZ 651/09.

[38] Nr V Inf/S 041/143/09.

[39] W uzasadnieniu powołano się na postanowienie z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. akt II OZ 960/05, w którym wyrażono pogląd o „skutecznym skonsumowaniu prawa do wniesienia środka odwoławczego". Sądy administracyjne przyjęły taką argumentację, powołując się na nią w szeregu postanowień odrzucających skargę kasacyjną.

formacji Sądowej NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawniczych przekazywał 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 i jego Zastępcy były wielokrotnie cytowane na łamach publikacji prasowych, prezentowane za pośrednictwem rozgłośni radiowych i telewizji. Komentowane były między innymi orzeczenia NSA w sprawie zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym producentom energii elektrycznej[40], w sprawie udostępniania przez bank informacji o stanie rachunków osobistych organom prowadzącym egzekucję administracyjną w zakresie należności pieniężnych (mandatów karnych)[41] oraz w sprawie zakwestionowanego przez GIODO wykorzystania danych biometrycznych pracowników do kontroli czasu pracy[42].

Wydział Informacji Sądowej NSA zorganizował również obsługę medialną Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA w dniu 27 kwietnia 2009 r., podczas którego Prezes NSA prof. Janusz Trzciński w obecności przedstawicieli najwyższych władz państwowych przedstawił informację o działalności sądów administracyjnych, w tym o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2008, oraz uroczyście otworzył nowy gmachu NSA przy ulicy Gabriela Piotra Boduena 3/5 w dniu 26 października 2009 r. Szczegółowe informacje prasowe na temat przebiegu tych wydarzeń, uzupełnione następnie o teksty wygłoszonych przemówień, zostały zamieszczone na stronie internetowej NSA.

6. Statystyka

Wydział Informacji Sądowej NSA przygotował i przedstawił Prezesowi NSA, jak również Prezesom Izb NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny za rok 2009 r.[43], a także za pierwsze półrocze 2009 roku.[44] Na bieżąco były również sporządzane zbiorcze sprawozdania statystyczne za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku miesiąc do miesiąca, do wykorzystania przez właściwe podmioty realizujące z upoważnienia 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 2009.

W ramach kontroli poprawności nadsyłanych przez wojewódzkie sądy administracyjne sprawozdań statystycznych stwierdzono stopniowe zmniejszenie się liczby przypadków

[40] Uchwała z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt I FPS 4/09.
[41] Wyrok z 30 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 1115/08.
[42] Wyrok z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 249/09.
[43] V Inf/S 0213/1/09; V Inf/S 0213/2/09.
[44] V Inf/S 0213/17/09; V Inf/S 0213/18/09.
[45] 25–27 marca 2009 r.

nieprawidłowości. Celem dalszego eliminowania błędów przeprowadzone zostało przez Kierownika Sekretariatu WIS NSA i asystenta specjalistę ds. orzecznictwa szkolenie z zakresu prowadzenia statystyki podczas Seminarium kierowników sekretariatów wydziałów sądów administracyjnych (Jachranka, 12–14 października 2009 r.).

7. Działania nadzorcze

W ramach wykonywania nadzoru przewidzianego w §10 regulaminu Przewodniczący WIS NSA, Kierownik Sekretariatu WIS NSA wraz z wyznaczonym pracownikiem przeprowadzili wizytacje w WSA w Kielcach[45], w Opolu[46], w Olsztynie[47], w Krakowie[48], w Białymstoku[49] i w Gliwicach[50]. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne zostały przedstawione w sprawozdaniach powizytacyjnych.

Ponadto na prośbę Przewodniczącego WIS NSA, Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. 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.

8. 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 30 września 2007 r. W 2009 r. przygotowano do publikacji w Internecie ponad 6,5 tysiąca takich orzeczeń. Wydział kontynuował również realizację wyznaczonych zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadzenia i aktualizowania centralnego słownika haseł tematycznych i słownika aktów prawnych, wprowadzania do Centralnej Bazy korekt i poprawek w zanonimizowanych orzeczeniach udostępnionych w Internecie.

9. Konferencje, spotkania, współpraca

Formą wymiany doświadczeń istotną z punktu widzenia praktyki WIS NSA był udział Przewodniczącego WIS NSA w cyklu spotkań organizowanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (poświęconych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), udział w spotkaniach zorganizowanych przez Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu

[46] 27–29 maja 2009 r.
[47] 20–22 października 2009 r.
[48] 27–30 października 2009 r.
[49] 16–18 listopada 2009 r.
[50] 7–9 grudnia 2009 r.

Warszawskiego we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich (pod hasłem „Wykład im. Leona Petrażyckiego"), jak też udział w konferencji sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych (14–16 września 2009 r. w Kazimierzu Dolnym), z referatem sędziego Janusza Drachala dotyczącym zagadnień wynikających ze skarg i wniosków kierowanych do Prezesów sądów administracyjnych. Uczestniczono również **w** konferencjach naukowych i seminariach organizowanych m.in. przez:

- Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej we współpracy z Radą Stanu Grecji oraz z naukowym wsparciem Federalnego Sądu Administracyjnego Republiki Niemiec i Komisji Europejskiej, „Administrative Jurisdiction and e-Justice", Ateny, 15–16 maja 2009 r.;
- Helsińską Fundację Praw Człowieka we współpracy z Fundacją Forum Obywatelskiego Rozwoju w ramach programu „Obywatel i prawo – dostęp do pomocy i informacji prawnej – aktualne problemy i wyzwania", Warszawa, 29 maja 2009 r.;
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, „Akty prawne regulujące dostęp do informacji publicznej", w tym „Biuletyn Informacji Publicznej", Warszawa, 3 września 2009 r.;
- Centrum Promocji Informatyki – IX Forum administratorów, koordynatorów i redaktorów BIP, „Biuletyn Informacji Publicznej przed Zmianami", Warszawa, 26 listopada 2009 r.

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 40 p.u.s.a działalnością administracyjno-ekonomiczną w Naczelnym Sądzie Administracyjnym zajmuje się Kancelaria Prezesa NSA. Ogólny zakres zadań Kancelarii został określony 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r. (M.P. Nr 11, poz. 176), oraz zarządzenia Prezesa NSA.

W 2009 r. Kancelaria Prezesa NSA zabezpieczała potrzeby NSA pod względem organizacyjnym-finansowym i technicznym tworząc Sądowi warunki do prowadzenia działalności orzeczniczej i pozaorzeczniczej, w tym w szczególności w zakresie wymiany doświadczeń naukowo-jurydycznych, do upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym oraz do porównywania jego standardów z ustalonymi i kształtującymi się w Unii Europejskiej. Służyły temu w dużej mierze kontakty krajowe i zagraniczne NSA, realizowane bezpośrednio przez Prezesa NSA, wiceprezesów tego Sądu oraz sędziów, m.in. także sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych.

Realizując powyższe zadania Kancelaria zapewniła obsługę przyjmowanych w siedzibie Sądu przez Prezesa NSA zagranicznych delegacji, m.in. Sądu Najwyższego Republiki Łotwy, Wyższej Rady Sądownictwa Ukrainy, College of Law z National Tajwan University w Tajpej oraz gości zagranicznych przybyłych na uroczyste otwarcie nowego gmachu NSA.

W 2009 r. Kancelaria przygotowała w ramach swoich kompetencji szereg wyjazdów zagranicznych przedstawicieli sądów administracyjnych, którzy brali udział w konferencjach i szkoleniach organizowanych m.in. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, Akademię Prawa Europejskiego, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźców. Organizowała obsługę szeregu krajowych spotkań przedstawicieli NSA z przedstawicielami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Między innymi w kwietniu zorganizowała udział Prezydenta RP w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i w uroczystym otwarciu w październiku nowej siedziby NSA – gmachu przy ul. G.P. Boduena w Warszawie, a także spotkania z przedstawicielami poszczególnych resortów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli oraz udział w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego i posiedzeniach Krajowej Rady Sądownictwa.

W ramach współpracy NSA z ośrodkami naukowymi i szkołami wyższymi w kraju Kancelaria Prezesa współuczestniczyła w organizowaniu przez Uniwersytet Warszawski 51 Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego nt. „Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce"; X Konferencji Wydziałowej Prawa i Administracji UW nt. „Skuteczność praw"; inauguracji roku akademickiego na Wydziale Prawa i Administracji UW. Miała swój udział we współorganizowaniu Święta Uniwersytetu Wrocław-

skiego oraz uczestniczyła w zorganizowaniu przez „Przegląd Sejmowy" dyskusji naukowej poświęconej kwestiom pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego w kontekście relacji do władzy ustawodawczej.

Realizując zadania w zakresie informacji jurydycznej dla sędziów, kontynuowano serię wydawniczą do użytku wewnętrznego „Materiały Szkoleniowe"; ukazał się zeszyt 6 zawierający opracowanie M. Wiącka, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane w następstwie pytań prawnych sądów administracyjnych 1997–2007* oraz zeszyt 7 *Zbiór uchwał i też orzeczeń powiększonych składów sędziów NSA wydanych w latach 1995–2009*. Wydawano czasopismo „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", zawierające istotne dla orzecznictwa studia i artykuły, wybrane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz wnioski Prezesa NSA i pytania prawne sądów administracyjnych skierowane do Trybunału Konstytucyjnego, a także glosy do orzeczeń sądów. W kwietniu ukazała się w formacie A4 obszerna (ponad 400 stronicowa) *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 roku*. Dostęp do literatury naukowej z różnych dziedzin prawa dla sędziów i pracowników NSA zapewniały również aktualizowane na bieżąco zasoby Biblioteki NSA.

Kancelaria Prezesa NSA w 2009 r. kontynuowała prace nad zapewnieniem powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzyła warunki do szerokiego wykorzystania informatyzacji w pracy sądów administracyjnych i realizacji prawa obywateli do informacji. Od 2007 r. jest udostępniona Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, która służy upublicznianiu zanonimizowanych orzeczeń przez Internet. Ponadto aktualizowana jest na bieżąco strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej i strona internetowa NSA. Według stanu na koniec 2009 r. w Centralnej Bazie zgromadzono: ok. 790 000 orzeczeń – w części bazy przeznaczonej do użytku wszystkich sądów administracyjnych i ok. 430 000 orzeczeń – w części bazy publicznie udostępnionej w Internecie. Duże zainteresowanie dostępem do upublicznionych w tej formie zbiorów orzeczeń zarówno ze strony organów administracji publicznej, podmiotów gospodarczych, jak i osób fizycznych wyraża się ponad milionową liczbą wejść do tej Bazy w 2009 r., skutkującą ponad 10 milionami wyszukań orzeczeń.

W 2009 r. Kancelaria Prezesa NSA podejmowała działania w celu wykonania decyzji NSA, które zwłaszcza dotyczyły właściwego poziomu obsady stanowisk orzeczniczych, czego efektem było w szczególności nominowanie przez Prezydenta RP 65 osób na sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz obsada 6 stanowisk w NSA.

W dniu 26 października 2009 r. Kancelaria Prezesa NSA zorganizowała uroczyste otwarcie nowej siedziby NSA – gmachu przy ul. G.P. Boduena w Warszawie z udziałem Prezydenta RP, przedstawicieli organów państwa, korporacji prawniczych i kierownictwa NSA. Przeprowadzka jednostek organizacyjnych Sądu do nowego gmachu została przez Kancelarię szczegółowo zaplanowana i terminowo wykonana. Już w lutym 2009 r. NSA podjął orzekanie w nowych warunkach lokalowych. Naczelny Sąd Administracyjny jako ostatni z sądów administracyjnych doczekał się nowoczesnej siedziby, odpowiedniej do sprawowanej funkcji. Przeszłość i teraźniejszość działania NSA oraz historię jego siedzib ukazano w przeglądowym bogato ilustrowanym wydawnictwie opublikowanym przez Kancelarię Prezesa NSA w związku ze zmianą siedziby Sądu.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za 2009 rok)

Tabela I. Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2009 roku 295
Tabela II. Skargi na akty i inne czynności organów 296
Tabela III. Skargi na bezczynność organów 298
Tabela IV. Skargi na akty i czynności organów według rodzaju spraw 300
Tabela V. Skargi na bezczynność organów według rodzaju spraw 316
Tabela VI. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów 332
Tabela VII. Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej 334
Tabela VIII. Załatwione wyrokiem skargi na akty i czynności izb celnych 335
Tabela IX. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych 335
Tabela X. Wpływ skarg kasacyjnych 337
Tabela XI. Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym 338
Tabela XII. Skargi kasacyjne w 2009 roku (z podziałem na WSA) 339
Tabela XIII. Załatwione przez NSA skargi kasacyjne w latach 2004–2009 340
Tabela XIV. Zażalenia na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji w 2009 roku (wg WSA) 341
Tabela XV. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki za 2009 rok 342

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2009 roku

Lp.	Siedziba WSA	Wpływ skarg							
		ogółem		w tym					
				na akty i inne czynności			na bezczynność organu		
		ilość	%	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	59 102	100	56 068	94,87		3 034	5,13	
2	WSA Białystok	1 461	2,47	1 404	2,38	96,10	57	0,10	3,90
3	WSA Bydgoszcz	2 172	3,68	2 099	3,55	96,64	73	0,12	3,36
4	WSA Gdańsk	2 457	4,16	2 346	3,97	95,48	111	0,19	4,52
5	WSA Gliwice	5 044	8,53	4 849	8,20	96,13	195	0,33	3,87
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 801	3,05	1 663	2,81	92,34	138	0,23	7,66
7	WSA Kielce	1 358	2,30	1 320	2,23	97,20	38	0,06	2,80
8	WSA Kraków	5 182	8,77	4 947	8,37	95,47	235	0,40	4,53
9	WSA Lublin	2 427	4,11	2 305	3,90	94,97	122	0,21	5,03
10	WSA Łódź	3 099	5,24	2 945	4,98	95,03	154	0,26	4,97
11	WSA Olsztyn	2 064	3,49	1 970	3,33	95,45	94	0,16	4,55
12	WSA Opole	1 175	1,99	1 115	1,89	94,89	60	0,10	5,11
13	WSA Poznań	4 309	7,29	4 145	7,01	96,19	164	0,28	3,81
14	WSA Rzeszów	2 066	3,50	2 000	3,38	96,81	66	0,11	3,19
15	WSA Szczecin	2 579	4,36	2 399	4,06	93,02	180	0,30	6,98
16	WSA Warszawa	17 562	29,71	16 404	27,76	93,41	1 158	1,96	6,59
17	WSA Wrocław	4 346	7,35	4 157	7,03	95,65	189	0,32	4,35

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa Sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	17 318	56 068	4 243	56 512	40 773	13 522	24 370	433	2 448	15 739	24	66	11 514	16 874
		z tego o symbolach głównych 638-644	628	2 653	186	2 656	1 591	652	776	67	96	1 065			580	625
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	439	1 404	112	1 501	1 116	350	729	18	19	385		2	275	342
		z tego o symbolach głównych 638-644	19	85	15	77	55	20	31	4		22			18	27
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	298	2 099	131	2 044	1 545	577	931	10	27	499			421	353
		z tego o symbolach głównych 638-644	9	97	4	92	75	50	15	3	7	17			13	14
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	721	2 346	152	2 364	1 665	537	1 093	18	17	699	4	3	585	703
		z tego o symbolach głównych 638-644	52	147	10	142	92	18	72	1	1	50			43	57
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 986	4 849	307	4 684	3 325	1 128	2 123	24	50	1 359	2	3	973	2 151
		z tego o symbolach głównych 638-644	57	215	8	205	135	75	53	3	4	70			32	67
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	334	1 663	108	1 776	1 435	427	974	22	12	341			255	221
		z tego o symbolach głównych 638-644	13	150	7	142	84	60	15	4	5	58			36	21
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	126	1 320	77	1 316	1 015	215	650	8	142	301			266	130
		z tego o symbolach głównych 638-644	8	62	4	64	48	11	35		2	16			15	6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 665	4 947	503	4 615	3 240	945	1 335	54	906	1 375	1		1 008	1 997
		z tego o symbolach głównych 638-644	78	195	47	212	122	40	42	19	21	90			51	61
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	527	2 305	218	2 221	1 655	592	1 005	17	41	566			498	611
		z tego o symbolach głównych 638-644	18	129	4	127	89	24	56	5	4	38			33	20
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	919	2 945	281	2 948	2 220	863	1 238	25	94	728			532	916
		z tego o symbolach głównych 638-644	23	103	4	101	60	19	28	5	8	41			35	25
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	272	1 970	242	1 969	1 123	348	723	11	41	846			281	273
		z tego o symbolach głównych 638-644	7	328	2	312	61	24	28	2	7	251			34	23
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	232	1 115	68	1 013	731	180	518	10	23	282	1		226	334
		z tego o symbolach głównych 638-644	15	94	3	82	48	30	13	2	3	34			20	27
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 594	4 145	459	4 559	3 195	1 251	1 866	29	49	1 364	6	3	888	1 180
		z tego o symbolach głównych 638-644	44	173	11	168	113	57	46	4	6	55			25	49
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	602	2 000	76	2 067	1 327	385	709	10	223	740	2	3	360	535
		z tego o symbolach głównych 638-644	28	65	1	79	58	18	31	3	6	21			12	14
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	626	2 399	193	2 434	1 695	449	1 181	12	53	739		1	617	591
		z tego o symbolach głównych 638-644	27	171	20	171	104	23	75	1	5	67			56	27
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	5 673	16 404	1 067	16 704	12 607	4 242	7 560	122	683	4 097	8	51	3 181	5 373
		z tego o symbolach głównych 638-644	140	378	33	407	258	83	157	7	11	149			120	111
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 304	4 157	249	4 297	2 879	1 033	1 735	43	68	1 418			1 148	1 164
		z tego o symbolach głównych 638-644	90	261	13	275	189	100	79	4	6	86			37	76

Tabela III
Skargi na bezczynność organów

Lp.	Nazwa Sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym				
				razem	w tym ponownie wpisane		Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
													Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	638	3 034	174	2 988	1 194	443	337	180	234	1 794	2		1 274	684
		z tego o symbolach głównych 638-644	7	17	1	21	8	4	1	2	1	13			9	3
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	19	57	11	60	35	4	11	16	4	25			19	16
		z tego o symbolach głównych 638-644		1		1	1			1						
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	15	73	10	81	31	15	7	6	3	50			35	7
		z tego o symbolach głównych 638-644														
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	10	111	4	102	48	32	7	7	2	54			35	19
		z tego o symbolach głównych 638-644		2		2						2			2	
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	13	195	7	169	69	31	15	9	14	100			77	39
		z tego o symbolach głównych 638-644		2		2						2			1	
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	8	138	8	129	81	58	9	7	7	48			41	17
		z tego o symbolach głównych 638-644														
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	6	38	3	42	20	5	8	5	2	22			21	2
		z tego o symbolach głównych 638-644		2	1	2						2			1	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	58	235	11	202	93	21	21	25	26	109			75	91
		z tego o symbolach głównych 638-644	2			2	1				1	1			1	
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	19	122	1	128	39	2	19	6	12	89			68	13
		z tego o symbolach głównych 638-644														
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	28	154	7	161	48	16	12	9	11	113			96	21
		z tego o symbolach głównych 638-644														
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	9	94	1	73	41	18	12	3	8	32			25	30
		z tego o symbolach głównych 638-644		1		1						1			1	
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	5	60	6	59	20	8	6	3	3	39			37	6
		z tego o symbolach głównych 638-644														
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	26	164	15	144	71	22	25	10	14	73			50	46
		z tego o symbolach głównych 638-644		1		1						1				
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	12	66	2	63	25	5	14	3	3	38			34	15
		z tego o symbolach głównych 638-644		2		2						2			2	
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	144	180	5	306	30	9	15	6		276			265	18
		z tego o symbolach głównych 638-644		1		1						1			1	
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	224	1 158	69	1 085	440	181	106	54	99	645	2		340	297
		z tego o symbolach głównych 638-644	4	3		5	5	4	1							2
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	42	189	14	184	103	16	50	11	26	81			56	47
		z tego o symbolach głównych 638-644	1	2		2	1			1		1				1

Tabela IV
Skargi na akty i czynności organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	1 881	6 308	468	6 287	4 446	1 753	2 540	31	122	1 841	5		1 471	1 902
		w tym o symbolach 6010–6019														
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	779	2 321	200	2 371	1 642	667	897	13	65	729	3		541	729
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	5	23	2	25	16	8	8			9			7	3
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	59	163	14	182	117	46	67	1	3	65			54	40
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	20	47	7	55	41	13	26		2	14			9	12
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obieku do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	639	2 302	121	2 248	1 632	641	945	12	34	616	1		519	693
7	6015	Uzgodnienia	8	9	1	14	8	4	4			6			5	3
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	12	44		42	25	9	16			17			16	14
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	12	54	6	54	39	18	21			15			13	12
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601		2		2	1		1			1			1	
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	347	1 343	117	1 294	925	347	555	5	18	369	1		306	396
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	3	14	1	9	5	1	3	1		4			3	8
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	721	2 331	114	2 445	1 703	511	1 152	19	21	742		1	605	607
		w tym o symbolach 6030-6039														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	34	125	8	131	86	21	60	4	1	45			35	28
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	124	431	17	426	277	82	188	2	5	149		1	132	129
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	34	89	8	100	70	30	35	4	1	30			24	23
17	6 033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	136	231	25	298	222	75	144	2	1	76			49	69
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	15	87	2	81	58	16	42			23			19	21
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	31	176	1	185	148	21	126	1		37			36	22
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	19	59	1	62	37	16	19	2		25			14	16
21	6037	Transport drogowy i przewozy	263	754	41	810	608	187	418	1	2	202			155	207
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objetych symbolem 603	11	63	3	59	46	9	37			13			9	15
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	54	316	8	293	151	54	83	3	11	142			132	77
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	136	415	30	433	270	61	179	7	23	163			125	118
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	59	143	12	166	99	9	71	3	16	67			41	36
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	13	81	4	80	42	10	28	2	2	38			29	14
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	14	44	2	41	37	17	16	1	3	4			4	17
28	6043	Kinematografia														
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych	2	1		2	2		2							1
30	6045	Ochrona osób i mienia	8	13		19	12	2	10			7			7	2
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	14	50	3	45	20	3	15	1	1	25			24	19
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON		1		1						1				
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	6	9	2	13	13	8	5							2
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	20	73	7	66	45	12	32		1	21			20	27
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	425	1 424	102	1 481	939	219	680	12	28	542			468	368
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6050	Obowiązek meldunkowy	355	1 156	88	1 195	723	149	537	11	26	472			402	316

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	7	10	1	14	9	4	5			5			3	3
38	6052	Akty stanu cywilnego	4	30	2	26	17	4	13			9			8	8
39	6053	Obywatelstwo	45	175	10	188	160	58	99	1	2	28			28	32
40	6054	Paszporty	2	22		21	5	2	3			16			16	3
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	12	31	1	37	25	2	23			12			11	6
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	40	86	2	100	78	20	55		3	22			19	26
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	21	50	2	60	46	11	34		1	14			13	11
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	1	3		4	2	2				2			2	
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego		1												1
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	18	17		24	20	5	14		1	4			3	11
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi		2		2	2		1		1					
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606		13		10	8	2	6			2			1	3
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	446	1 571	121	1 541	1 134	387	654	20	73	407		1	294	476
		w tym o symbolach: 6070 - 6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	32	65	9	76	65	10	53		2	11			6	21
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	8	26	2	27	25	14	11			2			1	7
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	92	255	21	278	202	66	122	2	12	76		1	58	69
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	56	231	19	234	168	63	84	2	19	66			43	53
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	53	144	10	148	114	46	66	2		34			29	49
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	16	60	4	68	51	20	30		1	17			11	8
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	77	255	27	220	181	65	90	3	23	39			24	112
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	112	535	29	490	328	103	198	11	16	162			122	157
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	2	1		2	1	1				1			1	1
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	97	267	21	300	213	89	114	3	7	87			67	64
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	32	74	8	87	64	28	34	1	1	23			19	19

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	28	103	7	100	76	27	43	2	4	24			19	31
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	3	14	2	15	12	6	6			3			2	2
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	4	13	1	15	11	5	6			4			3	2
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	30	63	3	83	50	23	25		2	33			24	10
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	82	343	10	309	212	48	154	1	9	97			87	116
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	57	219	6	209	138	29	103		6	71			67	67
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy		1												1
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	22	110	4	85	62	13	46	1	2	23			17	47
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa	3	1		3	3	3								1
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610		12		12	9	3	5		1	3			3	
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	5 743	17 028	1 701	16 977	12 740	4 262	7 056	59	1 363	4 237	2	2	3 158	5 794
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	1 836	5 217	891	5 217	4 150	1 174	2 096	13	867	1 067			694	1 836
73	6111	Podatek akcyzowy	531	1 930	94	1 826	908	236	497	1	174	918	1	1	730	635
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	898	2 823	224	2 694	2 235	674	1 433	11	117	459			354	1 027
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	179	585	54	544	464	163	291	2	8	80			52	220
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	113	379	26	378	266	64	187		15	112			81	114
77	6115	Podatek od nieruchomości	418	1 188	59	1 082	769	221	492	5	51	313			213	524
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	170	697	31	635	386	104	237	3	42	249			214	232
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	273	723	31	722	459	104	339	2	14	263			241	274
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	254	811	80	796	610	173	405	6	26	186			142	269
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	1 071	2 675	211	3 083	2 493	1 349	1 079	16	49	590	1	1	437	663
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	175	615	49	572	389	107	276	5	1	183			151	218
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	113	395	31	361	263	70	189	3	1	98			82	147
84	6121	Klasyfikacja gruntów	2	22	1	18	11	2	8	1		7			7	6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	41	125	11	123	70	21	48	1		53			46	43
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	5	8	2	9	5	2	3			4			1	4
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	2	3		4	4	2	2							1
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	12	62	4	57	36	10	26			21			15	17
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	337	1 192	56	1 163	818	275	494	6	43	345			249	366
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	6	8	1	10	8	4	4			2			2	4
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	4	94	2	84	57	15	30		12	27			16	14
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	24	27	2	36	29	20	8		1	7			5	15
93	6133	Informacja o środowisku	8	30	1	28	18	6	12			10			9	10
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1	11		10	6		6			4			2	2
95	6135	Odpady	45	146	5	148	119	30	78	3	8	29			27	43
96	6136	Ochrona przyrody	69	260	16	255	196	86	107	1	2	59			43	74
97	6137	Ochrona środowiska morskiego														
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	15	60	2	64	40	24	14		2	24			10	11
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	165	556	27	528	345	90	235	2	18	183			135	193
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczorozwojowa i archiwa**	128	721	22	638	459	249	169	12	29	179			101	211
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	10	27	2	27	23	8	15			4			4	10
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	9	9		16	12	6	4		2	4			4	2
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	3	17		11	7	5	2			4			3	9
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	35	187		166	113	77	32	4		53			30	56
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	36	177	3	154	116	62	44		10	38			16	59
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	7	47	4	38	28	13	12	3		10			8	16
107	6146	Sprawy uczniów	10	95	6	86	50	22	26		2	36			16	19
108	6147	Archiwa	1	5		2						2			2	4
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	3	6	2	6	3		3			3			3	3
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	14	151	5	132	107	56	31	5	15	25			15	33
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	1 053	3 016	235	3 191	2 047	846	1 101	28	72	1 144	1		796	878

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6150 - 6157, 6159														
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	190	442	54	503	333	141	151	15	26	170			101	129
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	54	130	18	149	105	38	60	1	6	44			38	35
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	60	217	10	218	130	57	70	1	2	88			70	59
115	6153	Warunki zabudowy terenu	462	1 504	114	1 503	992	414	541	7	30	511	1		389	463
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku														
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	74	259	10	257	173	72	98		3	84			69	76
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	16	13	1	25	2	1	1			23			23	4
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	173	398	23	467	274	115	150	4	5	193			85	104
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	24	53	5	69	38	8	30			31			21	8
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	107	558	28	449	305	112	146	1	46	144			128	216
		w tym o symbolach : 6160-6169														
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	14	77	5	62	51	24	26		1	11			9	29
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	14	28		30	23	9	12		2	7			7	12
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	18	180	3	89	51	21	18		12	38			36	109
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	5	35	5	29	20	7	12		1	9			8	11
126	6164	Wspólnoty gruntowe	9	34	2	38	28	10	16		2	10			10	5
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	7	9		13	8	3	5			5			5	3
128	6166	Łowiectwo		9		6	5	3	1		1	1			1	3
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	3	57		47	25		2		23	22			22	13
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	9	49	1	45	32	11	20		1	13			10	13
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	28	80	12	90	62	24	34	1	3	28			20	18
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	78	437	21	433	353	140	193	2	18	80			57	82
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	28	160	9	166	140	71	63	2	4	26			17	22
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	19	133	7	130	109	46	53		10	21			14	22
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni		35	2	27	24	5	18		1	3			3	8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	5	4		8	6	2	4			2			2	1
137	6174	Komornicy	2	28		20	18	3	13		2	2			1	10
138	6175	Rzecznicy patentowi	1	3		3	2	1	1			1			1	1
139	6176	Syndycy upadłości		4		3	3		3							1
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	6	9	1	13	6	3	3			7			4	2
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych	2	5		6	6	2	4							1
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	15	56	2	57	39	7	31		1	18			15	14
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	348	1 197	127	1 176	909	331	514	9	55	267			185	369
		w tym o symbolach : 6180-6182, 6189														
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	180	614	57	615	457	187	235	3	32	158			112	179
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	30	96	8	89	59	14	44		1	30			18	37
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	109	430	52	409	353	119	210	3	21	56			38	130
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	29	57	10	63	40	11	25	3	1	23			17	23
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	412	1 339	98	1 392	1 102	388	655	32	27	290	4	1	195	359
		w tym o symbolach : 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	15	69	6	70	46	22	22	1	1	24			12	14
150	6191	Żołnierze zawodowi	112	461	30	444	349	122	214	5	8	95	3		66	129
151	6192	Funkcjonariusze Policji	142	405	30	449	364	129	218	11	6	85	1	1	57	98
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	11	36	2	30	24	7	17			6			6	17
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	33	74	5	85	77	31	40	3	3	8			3	22
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	10	57	4	43	32	9	21	1	1	11			6	24
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	23	76	6	84	67	26	38	3		17			16	15
156	6197	Służba Celna	21	54	6	68	62	17	42	1	2	6			4	7
157	6198	Inspekcja pracy	30	75	4	79	60	19	31	4	6	19			12	26
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	15	32	5	40	21	6	12	3		19			13	7
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	303	779	107	797	637	342	260	18	17	160		1	111	285

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209														
160	6200	Choroby zawodowe	181	453	69	404	400	237	145	5	13	61		1	37	173
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza , aptekarza pielęgniarki,położnej	8	15	4	22	16	5	4	6	1	6			2	1
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	18	38		36	28	11	13	3	1	8			5	20
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	2	17	7	12	8	5	3			4			1	7
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	35	67	9	71	53	22	30		1	18			15	31
165	6205	Nadzór sanitarny	31	111	7	117	81	38	42	1		36			28	25
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	28	78	11	78	51	24	23	3	1	27			23	28
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	234	1 022	51	944	695	255	393	32	15	249			183	312
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	95	248	5	266	212	66	141	2	3	54			26	77
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	31	82	7	91	75	13	56	3	3	16			14	22
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	35	381	12	318	244	116	110	15	3	74			60	98
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	13	57	6	53	50	22	27		1	3			3	17
172	6214	Czynsze regulowane		9		5	3	1	1	1		2			2	4
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	60	245	21	211	111	37	58	11	5	100			78	94
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	3	9	3	6	5	4	1			1			1	6
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową														
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	3	3	3	3	3	2	1							3
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622		6		3	2	2				1			1	3
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	37	61	4	86	71	15	35	2	19	15			15	12
		w tym o symbolach: 6230 - 6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	4	4	2	8	7	4	3			1			1	
180	6231	Dozór techniczny														
181	6232	Miary i wagi	1	1		2	2		1	1						
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	32	56	2	76	62	11	31	1	19	14			14	12

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	103	180	6	243	183	66	100	5	12	60			47	40
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249														
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	15	59	3	59	44	15	27	1	1	15			10	15
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej	6	1		7	6	4	2			1			1	
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej	17	6		23	20	8	6		6	3				
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej	4	1		5	2		1		1	3			1	
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny	2	1		3	1		1			2			2	
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń														
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej	2	9		10	10	3	6		1					1
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	57	103	3	136	100	36	57	4	3	36			33	24
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	36	112	8	115	51	14	25	4	8	64			51	33
		w tym o symbolach: 6250-6259														
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	14	13	1	18	16	2	7		7	2			1	9
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)	2			2	1	1				1			1	
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych		1	1											1
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego														
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	18	53	5	51	30	10	15	4	1	21			10	20
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe		39		39						39			39	
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechne usługi pocztowe														
202	6258	Kontrola działalności pocztowej														
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	2	6	1	5	4	1	3			1				3
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	44	481	14	451	179	66	89	9	15	272			56	74
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269														
205	6260	Statut	9	67	1	57	52	32	10	1	9	5			2	19
206	6261	Regulamin organizacyjny	3	6	2	6	5	3	1	1		1			1	3
207	6262	Radni	11	84	3	74	47	7	37		3	27			22	21
208	6263	Stałe komisje	1	7		6						6			4	2
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	1	9	1	8	6	1	2	3		2			2	2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny		2		1	1	1								1
211	6266	Jednostki pomocnicze		9		7	3	3				4			4	2
212	6267	Referendum lokalne	1	2		3	2	1	1			1			1	
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	18	295	7	289	63	18	38	4	3	226			20	24
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	140	549	14	437	248	72	166	1	9	189	1		152	252
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja		10		9						9			9	1
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	30	172	3	102	52	14	34		4	50			34	100
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	85	315	10	270	150	38	108	1	3	120	1		100	130
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	1	13		7	7	3	4							7
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	18	17	1	29	26	13	11		2	3			3	6
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	6	22		20	13	4	9			7			6	8
221	**628**	**Status Kościołów i związków wyznaniowych**		20		18	6	2	3		1	12			12	2
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie Kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru		1		1	1	1								
223	6281	Regulacje spraw majątkowych		18		16	5	1	3		1	11			11	2
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628		1		1						1			1	
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	106	440	68	421	336	171	151	6	8	85	1		53	125
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	24	115	20	106	92	65	25	1	1	14			10	33
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	23	51	5	55	48	22	23	3		7			3	19
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	7	25	5	28	25	14	10		1	3			2	4
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	39	172	16	158	119	56	56	1	6	39	1		25	53
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	1	2	1	3	3		3							
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	12	75	21	71	49	14	34	1		22			13	16
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny**	1 301	2 690	370	**) 3 191	2 122	521	1 400	4	197	1 069			430	800
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	903	1 998	333	2 356	1 477	326	987	2	162	879			293	545
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	19	2		20	20	1	19							1
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	4	12		14	14	6	8							2
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR		1		1						1			1	
237	6304	Zwolnienia celne	2	2		4	3	2			1	1			1	
238	6305	Zwrot należności celnych	229	158	12	286	225	76	136		13	61			61	101
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	144	517	25	510	383	110	250	2	21	127			74	151
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	98	401	8	360	299	80	215		4	61			46	139
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	1	1		1	1		1							1
242	6311	Materiały wybuchowe		1												1
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	13	40		41	37	18	19			4			2	12
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	83	347	8	308	252	57	192		3	56			43	122
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	1	12		10	9	5	3		1	1			1	3
246	**632**	**Pomoc społeczna**	903	3 284	75	3 452	2 924	632	2 189	21	82	528		1	413	735
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	398	1 453	17	1 544	1 339	160	1 119	7	53	205			164	307
248	6321	Zasiłki stałe	48	190	11	202	167	32	128		7	35			30	36
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	61	209	11	214	174	49	117	2	6	40			28	56
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej		5		2	2	1	1							3
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	13	57		50	38	10	26	2		12			11	20
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	383	1 370	36	1 440	1 204	380	798	10	16	236		1	180	313
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	135	655	13	579	486	106	373	2	5	93	1		74	211
		w tym o symbolu: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	64	322	4	276	236	48	185		3	40			31	110
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	25	171	1	142	121	21	99		1	21	1		15	54
256	6332	Należności przedemerytalne	10	20	5	28	25	5	20			3			2	2
257	6333	Dodatki szkoleniowe	1	10		9	9	3	6							2
258	6334	Stypendia	3	20		15	13	2	11			2			2	8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	10	37	1	34	33	10	22		1	1			1	13
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	4	23		19	11	3	7	1		8			6	8
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	4	8		11	8		8			3			3	1
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	4			4	2		2			2			2	
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	10	44	2	41	28	14	13	1		13			12	13
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	115	331	36	343	244	59	177	2	6	99	4	8	69	103
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji	7	22	1	18	13		13			5			5	11
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	23	49	14	58	45	10	31	1	3	13	2	1	10	14
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	53	186	18	182	132	30	98	1	3	50	2	5	32	57
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	19	47	2	57	41	14	27			16			13	9
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	13	27	1	28	13	5	8			15		2	9	12
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	3	12		9	4	3	1			5			3	6
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359														
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego	2	5		3						3			1	4
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek		1		1						1			1	
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie		1		1	1	1								
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	1	5		4	3	2	1			1			1	2
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	29	93	13	83	70	20	42	3	5	13			3	39
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369														
276	6360	Biblioteki		2	1	2	1		1			1				
277	6361	Rejestr zabytków	14	23	1	23	22	6	12		4	1			1	14
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność Państwa														
279	6363	Wywóz zabytku za granicę														
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	10	59	11	47	38	12	25		1	9			1	22
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	1			1	1		1							
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	4	9		10	8	2	3	3		2			1	3
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	7	16	3	17	16	5	11			1			1	6
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	3			3	3	1	2							
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego		1		1	1		1							
288	6373	Uprawnienia maklerskie														
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	1			1	1	1								
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi														
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	1	1		2	2	1	1							
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	2	14	3	10	9	2	7			1			1	6
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	190	653	38	716	297	92	165	20	20	419			369	127
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	96	248	9	272	220	88	123		9	52			34	72
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe	60	158	6	176	137	48	81		8	39			22	42
296	6461	Wynalazki	26	42	1	49	42	18	23		1	7			7	19
297	6462	Wzory użytkowe	3	12	1	12	12	4	8							3
298	6463	Wzory przemysłowe	7	36	1	35	29	18	11			6			5	8
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646														
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	31	75	11	82	67	26	40	1		15			11	24

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego**	29	365	5	353	72	29	28	13	2	281			273	41
304	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	12	28		30	1		1			29	5	21	2	10
305	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	93	427	12	377	354	79	270	2	3	23			16	143
306	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**	2	1		3	1				1	2			2	
307	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	54	239	8	226	182	59	112	9	2	44			41	67
308	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	406	1 494	82	1 536	1 263	432	791	17	23	273			208	364
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	16	67	4	60	48	26	18	1	3	12			10	23
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	15	71	11	68	43	12	23	3	5	25			15	18
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	1	1		2	2		2							
312	6534	Zamówienia publiczne	3	11		10	7	2	5			3			2	4
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	3	9		10	8	2	5	1		2			2	2
314	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	282	877	41	943	822	300	505	5	12	121			88	216
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	36	249	13	234	163	33	126	2	2	71			65	51
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	50	209	13	209	170	57	107	5	1	39			26	50
317	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	42	100	2	114	12	2	9	1		102		30	26	28
		w tym o symbolu 6540														
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	42	100	2	114	12	2	9	1		102		30	26	28
319	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	552	2 440	77	2 353	1 605	482	1 065	13	45	748			652	639
		w tym o symbolach 6550-6554, 6559														
320	6550	Płatności obszarowe	421	1 646	48	1 627	1 158	356	777	2	23	469			432	440
321	6551	Renty strukturalne	17	63	8	63	52	17	34		1	11			8	17

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	7	30		34	25	5	20			9			7	3
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	23	64	2	71	34	4	30			37			36	16
324	6554	Zezwolenia połowowe		1		1	1	1								
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	84	636	19	557	335	99	204	11	21	222			169	163
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	17 318	56 068	4 243	56 512	40 773	13 522	24 370	433	2 448	15 739	24	66	11 514	16 874
		z tego o symbolach głównych 638-644	628	2 653	186	2 656	1 591	652	776	67	96	1 066			580	625
326	**638**	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	166	465	27	493	365	91	262	3	9	128			99	138
327	**639**	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	257	1 286	95	1 266	613	259	254	48	52	653			335	277
		w tym o symbolach 6391-6393														
328	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	240	1 215	90	1 198	579	240	243	45	51	619			302	257
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	15	56	4	55	26	16	8	2		29			28	16
330	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	2	15	1	13	8	3	3	1	1	5			5	4
331	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	86	324	14	330	237	184	27	1	25	93			3	80
		w tym o symbolach: 6401-6403														
332	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	66	308	12	296	214	171	24	1	18	82			2	78
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	11	14	1	23	14	11	3			9			1	2
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	9	2	1	11	9	2			7	2				
335	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	53	309	21	312	253	75	163	9	6	59			33	50
		w tym o symbolach: 6411-6413														
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	42	258	16	258	210	65	136	4	5	48			31	42
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	10	48	5	50	39	9	25	5		11			2	8
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	1	3		4	4	1	2		1					

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
339	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o adm. rządowej w województwie**	4	11	2	11	7	2	4	1		4			3	4
340	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń Sądu**	62	258	27	244	116	41	66	5	4	128			107	76

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 1 090
- o symbolu 6111: 240

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 30
- uwzględniono: 5
- oddalono: 22
- inny sposób: 3

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym: 34
- uwzględniono: 19
- oddalono: 15
- inny sposób:

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.: 11

ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.:

wpływ spraw, w których organy administracji publicznej zastosowały autokontrolę (art. 54 § 3 p.p.s.a.): 824

Tabela V
Skargi na bezczynność organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	75	342	18	327	149	36	48	21	44	178			116	90
		w tym o symbolach 6010–6019														
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	19	91	8	92	45	17	10	3	15	47			24	18
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie														
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	2	1	1	2	1		1			1			1	1
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części		1		1	1		1							
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	22	102	5	94	37	8	13	8	8	57			43	30
7	6015	Uzgodnienia														
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa														
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie		3		2						2				1
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601														
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	32	144	4	136	65	11	23	10	21	71			48	40
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nie objęte symbolem 611**														
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	14	72	7	68	18	4	6	4	4	50			36	18
		w tym o symbolach 6030-6039														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu		6	1	5	1				1	4			2	1
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	5	14	1	17	4	1	2		1	13			9	2
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	2	5		5	3	1	2			2			1	2
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)		8		6	2	1	1			4			3	2
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych		5	3	4	2			2		2			2	1
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym		2	1	2						2				
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	2	8		8	1			1		7			7	2
21	6037	Transport drogowy i przewozy		4		2						2				2
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603		2		2						2			1	
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	5	18	1	17	5	1	1	1	2	12			11	6
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	4	8	2	10	4	1	1		2	6			5	2
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami														
26	6 041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych		2		1	1		1							1
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	2			2	2	1			1					
28	6043	Kinematografia														
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych														
30	6045	Ochrona osób i mienia														
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	1			1						1			1	
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON		1	1	1						1			1	
33	6048	Status zakładu pracy chronionej		1		1						1				
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	1	4	1	4	1				1	3			3	1
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	11	65	4	67	36	29	4		3	31	1		21	9
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6 050	Obowiązek meldunkowy		9		7	1		1			6			2	2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzajace tożsamość	3	7	2	9	3		2		1	6			6	1
38	6052	Akty stanu cywilnego														
39	6053	Obywatelstwo	7	6		9	4	2			2	5	1		1	4
40	6054	Paszporty		40	2	38	27	27				11			11	2
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	1	3		4	1		1			3			1	
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**		2		1						1			1	1
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin		1												1
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża		1		1						1			1	
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego														
46	6063	Opłaty eksploatacyjne														
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi														
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606														
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	49	206	9	206	83	42	16	10	15	123	1		70	49
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	3	4	1	5	3			1	2	2			1	2
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	1	4	1	5	1			1		4			2	
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	5	14	2	16	9	3	3	1	2	7			5	3
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie		4	2	3						3			2	1
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	3	13	1	14	6	3	2		1	8			5	2
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	2	4		6	4	1	1	2		2				
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	16	81	2	76	34	22	3	2	7	42	1		16	21
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	19	82		81	26	13	7	3	3	55			39	20
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**		5		2	1		1			1				3
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	5	43	2	36	10	2	2	6		26			21	12
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne		5	1	4	1			1		3			2	1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	1	15		12	3	1	1	1		9			8	4
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne		3		2						2			1	1
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe		2	1	2	1			1		1				
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	4	18		16	5	1	1	3		11			10	6
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	6	18		18	11	4	2		5	7			3	6
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	2	12		10	6	1	1		4	4			1	4
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy														
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	4	6		8	5	3	1		1	3			2	2
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa														
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610														
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	28	233	7	230	100	29	27	13	31	130			90	31
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	3	69		67	49	24	11	1	13	18			16	5
73	6111	Podatek akcyzowy	2	12	5	9	3		1	1	1	6			5	5
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	3	18		20	13		5	2	6	7			7	1
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych		17		10	5			1	4	5			5	7
76	6114	Podatek od spadków i darowizn														
77	6115	Podatek od nieruchomości	5	26	1	23	6		1	3	2	17			10	8
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	3	9		12	2	1			1	10			9	
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	1	3		4						4			4	
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	1	13		11	4		1	1	2	7			6	3
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	10	66	1	74	18	4	8	4	2	56			28	2
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	33	83	11	80	34	11	6	8	9	46			31	36
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	14	34	2	35	21	8	3	5	5	14			11	13
84	6121	Klasyfikacja gruntów	1			1	1			1						

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	14	25	3	21	8	3	2	1	2	13			6	18
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	1	6	3	6						6			4	1
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii														
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	3	18	3	17	4		1	1	2	13			10	4
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	15	71	1	73	30	4	13	11	2	43			29	13
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii														
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska														
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska														
93	6133	Informacja o środowisku		2		1						1			1	1
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania		1		1						1			1	
95	6135	Odpady	1	5		4	2			2		2			2	2
96	6136	Ochrona przyrody	2	15		14	4	1	2	1		10			5	3
97	6137	Ochrona środowiska morskiego														
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	3	4	1	7	4	1	2	1		3			3	
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	9	44		46	20	2	9	7	2	26			17	7
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	7	57	3	52	29	13	3	7	6	23			12	12
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów		2		2						2			2	
102	6141	Państwowe szkoły wyższe		4		3	1	1				2			1	1
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe		3		3	3	1		1	1					
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	2	18	1	19	13	10		1	2	6			3	1
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	1	4		5	2		2			3				
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	1			1	1				1					
107	6146	Sprawy uczniów	2	4	1	5	3			1	2	2			2	1
108	6147	Archiwa														
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa														
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	1	22	1	14	6	1	1	4		8			4	9
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	16	165	12	151	53	16	20	5	12	98			54	30

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159														
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	1	8	2	9	2		1	1		7			5	
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	2	12		13	3	2	1			10			4	1
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego		5		4	1				1	3			3	1
115	6153	Warunki zabudowy terenu	13	87	8	80	41	10	17	4	10	39			25	20
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku														
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego		42	1	37	4	3			1	33			15	5
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej														
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości		2												2
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615		9	1	8	2	1	1			6			2	1
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	6	36	1	34	11	3	4	2	2	23			17	8
		w tym o symbolach: 6160-6169														
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych		3		2						2			2	1
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych		1		1						1			1	
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	3	7		9	3		1		2	6			4	1
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa		5	1	4						4			2	1
126	6164	Wspólnoty gruntowe		2		1	1		1							1
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych		5		3	2	1		1		1				2
128	6166	Łowiectwo		2		2						2			2	
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe														
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt		2		1						1			1	1
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	3	9		11	5	2	2	1		6			5	1
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	4	17		16	5	2	2		1	11			3	5
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy		5		4						4			1	1
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	1	4		5	2	1			1	3			1	
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli														
137	6174	Komornicy	1	3		1	1		1							3
138	6175	Rzecznicy patentowi		1		1						1				
139	6176	Syndycy upadłości														
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	1	1		2	1	1				1				
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych														
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	1	3		3	1		1			2			1	1
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	31	179	7	152	56	37	6	5	8	96			42	58
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189														
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	20	128	5	100	32	25	3		4	68			27	48
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	2	5		6	3		1	1	1	3			1	1
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	7	34	2	37	17	11	2	3	1	20			12	4
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	2	12		9	4	1		1	2	5			2	5
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	20	176	18	147	66	16	22	14	14	81			52	49
		w tym o symbolach: 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	1	9	1	9	1			1		8			7	1
150	6191	Żołnierze zawodowi	9	49	9	48	19	3	6	4	6	29			18	10
151	6192	Funkcjonariusze Policji	3	44	4	45	29	11	10	6	2	16			13	2
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej		3		1						1			1	2
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	1	18		3	1		1			2			1	16
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej		25		18	5	1			4	13			2	7
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	1	19	3	15	7	1	4	1	1	8			6	5
156	6197	Służba Celna	1	1		2	2		1		1					
157	6198	Inspekcja pracy	2	2		4						4			4	
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	2	6	1	2	2			2						6
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	6	44	2	36	16	3	8	3	2	20			11	14

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209														
160	6200	Choroby zawodowe	1	14		14	9	3	4	1	1	5			5	1
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza pielęgniarki,położnej	2	2		4	2			1	1	2			1	
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	1	1		2						2			1	
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych														
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	1	18		8	1		1			7			2	11
165	6205	Nadzór sanitarny		1		1	1		1							
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	1	8	2	7	3		2	1		4			2	2
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	6	196	5	178	124	69	38	13	4	54			37	24
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy		3		2						2				1
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	2	5		5	4	1	3			1			1	2
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	1	170	3	152	117	67	34	13	3	35			23	19
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym														
172	6214	Czynsze regulowane														
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	3	18	2	19	3	1	1		1	16			13	2
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**														
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową														
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego														
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622														
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**														
		w tym o symbolach: 6230 - 6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja														
180	6231	Dozór techniczny														
181	6232	Miary i wagi														
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	3	6		7	5	2		1	2	2			1	2
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249														
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	1	1		2	1				1	1				
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej														
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej														
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej														
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny														
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń														
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej		2		1						1			1	1
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	2	3		4	4	2		1	1					1
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	8	24	1	21	11	3	1	1	6	10			6	11
		w tym o symbolach: 6250-6259														
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych		1		1						1				
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)														
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych														
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego														
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	8	8	1	16	11	3	1	1	6	5			3	
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe		15		4						4			3	11
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechne usługi pocztowe														
202	6258	Kontrola działalności pocztowej														
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625														
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	2	10	2	11	1		1			10			10	1
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269														
205	6260	Statut														
206	6261	Regulamin organizacyjny														
207	6262	Radni	2	4		5						5			5	1
208	6263	Stałe komisje														
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)		1		1						1			1	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny														
211	6266	Jednostki pomocnicze														
212	6267	Referendum lokalne														
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626		5	2	5	1		1			4			4	
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	1	10		9	6	3	1	1	1	3			3	2
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja														
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	1	3		4	3	1	1		1	1			1	
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej		5		4	3	2		1		1			1	1
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom														
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca		1												1
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627		1		1						1			1	
221	**628**	**Status Kościołów i związków wyznaniowych**		3		3	2				2	1				
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie Kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru		2		2	2				2					
223	6281	Regulacje spraw majątkowych		1		1						1				
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628														
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	24	52	2	70	38	20	7	4	7	32			15	6
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	5	22		27	15	8	2	1	4	12			4	
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	3	10	1	12	7	3	3		1	5			1	1
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	3	2		4	3	3				1			1	1
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	10	12	1	18	9	5	1	2	1	9			6	4
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych														
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	3	6		9	4	1	1	1	1	5			3	
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny**	6	24	1	**) 16	5	3	1	1		11			7	14
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	6	7	1	13	3	3				10			6	
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)														
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą		1												1
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR														
237	6304	Zwolnienia celne														
238	6305	Zwrot należności celnych		13												13
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630		3		3	2		1	1		1			1	
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**		5		3	1			1		2			2	2
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją														
242	6311	Materiały wybuchowe														
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń		1		1						1			1	
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń		3		1	1			1						2
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631		1		1						1			1	
246	**632**	**Pomoc społeczna**	18	123	7	117	35	2	16	5	12	82			54	24
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	9	60	4	55	17		7		10	38			27	14
248	6321	Zasiłki stałe		3		1						1			1	2
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej		14		11	4		1	1	2	7			4	3
250	6 323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej														
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej		1		1						1				
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	9	45	3	49	14	2	8	4		35			22	5
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	4	8	1	12	6	1	1	3	1	6			5	
		w tym o symbolu: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	3	3	1	6	4		1	3		2			2	
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	1			1	1	1								
256	6332	Należności przedemerytalne														
257	6333	Dodatki szkoleniowe														
258	6334	Stypendia														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia														
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej		5		5	1				1	4			3	
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców														
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia														
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633														
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	1	5	1	6	3	1	2			3			2	
		w tym o sumbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji														
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	1			1	1		1							
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach		4	1	4	2	1	1			2			1	
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej														
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634		1		1						1			1	
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	3	2		4	4	3	1							1
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359														
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego		1												1
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek														
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie														
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	3	1		4	4	3	1							
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	2	24	2	17	7	5	1		1	10			4	9
		w tym o symbolach: 6360-6367														
276	6360	Biblioteki														
277	6361	Rejestr zabytków		4		4	2	1	1			2				
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność Państwa														
279	6363	Wywóz zabytku za granicę														
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	1	3		4						4			2	
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	1	8	1	1	1	1								8
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636		9	1	8	4	3			1	4			2	1
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	2	1		3	2	1			1	1			1	
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu														
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego														
288	6373	Uprawnienia maklerskie														
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi														
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi														
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	1	1		2	2	1			1					
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	1			1						1			1	
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-644 oraz od 646-652**	24	214	20	188	29	6	8	14	1	159			140	50
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**														
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe														
296	6461	Wynalazki														
297	6462	Wzory użytkowe														
298	6463	Wzory przemysłowe														
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**		2		2						2				
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego**	187	420	17	528	162	60	54	18	30	366			343	79
304	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**		1		1						1				
305	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**		6		5	2	2				3				1
306	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**														
307	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**		9	2	8	2			2		6			3	1
308	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	3	18	4	18	9	3	2	2	2	9			9	3
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego		1	1	1	1	1								
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego														
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego														
312	6534	Zamówienia publiczne	1			1	1			1						
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych														
314	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)		3	2	2						2			2	1
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)		4		4						4			4	
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	2	10	1	10	7	2	2	1	2	3			3	2
317	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	1	4	1	5	2	1			1	3			1	
		w tym o symbolu 6540														
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	1	4	1	5	2	1			1	3			1	
319	655	Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulcja rynków branżowych	13	45	4	50	26	6	12	5	3	24			17	8
		w tym o symbolach 6550-6559														
320	6550	Płatności obszarowe	8	27	2	28	13	2	4	4	3	15			10	7

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
321	6551	Renty strukturalne														
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	1			1						1			1	
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych		1		1						1			1	
324	6554	Zezwolenia połowowe														
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	4	17	2	20	13	4	8	1		7			5	1
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	638	3 034	174	2 988	1 194	443	337	180	234	1 794	2		1 274	684
		z tego o symbolach głównych 638-644	7	17	1	21	8	4	1	2	1	13			9	3
326	638	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	1	8	1	8	2		1	1		6			4	1
327	639	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	1	7		6	2	1		1		4			4	2
		w tym o symbolach 6391-6393														
328	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	1	7		6	2	1		1		4			4	2
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art.87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)														
330	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)														
331	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**														
		w tym o symbolach: 6401-6403														
332	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)														
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)														
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)														
335	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**														
		w tym o symbolach: 6411-6413														
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze														
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze														
338	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o adm. rządowej w województwie**														
340	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń Sądu**	5	2		7	4	3			1	3			1	

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 1
- o symbolu 6111:

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 1
- uwzględniono:
- oddalono:
- inny sposób: 1

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym: 2
- uwzględniono: 2
- oddalono:
- inny sposób:

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.:

ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.:

wpływ spraw, w których organy administracji publicznej zastosowały autokontrolę (art. 54 § 3 p.p.s.a.): 11

Tabela VI
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-81)	12 500	22,294	9 495	3 712	39,094
2	Centralna Komisja do spraw Tytułów i Stopni Naukowych	20	0,036	19	5	0,053
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000	0	0	0,000
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	25	0,045	15	2	0,021
5	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	124	0,221	89	29	0,305
6	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	73	0,130	66	26	0,274
7	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000	0	0	0,000
8	Głowny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	10	0,018	7	2	0,021
9	Główny Geodeta Kraju	40	0,071	36	10	0,105
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	25	0,045	16	11	0,116
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	1	0,002	5	3	0,032
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	41	0,073	28	9	0,095
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	1 002	1,787	757	242	2,549
14	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	64	0,114	43	16	0,169
15	Główny Inspektor Pracy	8	0,014	6	2	0,021
16	Główny Inspektor Sanitarny	94	0,168	71	17	0,179
17	Główny Inspektor Transportu Drogowego	642	1,145	509	138	1,453
18	Główny Inspektor Weterynarii	6	0,011	4	1	0,011
19	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	300	0,535	234	63	0,664
20	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	34	0,061	23	5	0,053
21	Komendant Główny Policji	651	1 161	487	147	1,548
22	Komendant Główny Straży Granicznej	57	0,102	35	9	0,095
23	Komitet Integracji Europejskiej	1	0,002	2	1	0,011
24	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	66	0,118	62	11	0,116
25	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	3	0,005	2	0	0,000
26	Krajowa Rada Radców Prawnych	13	0,023	4	1	0,011
27	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	12	0,021	8	2	0,021
28	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0,000	0	0	0,000
29	Minister Edukacji Narodowej	65	0,116	61	28	0,295
30	Minister Finansów	2 052	3,660	1 905	1 249	13,154
31	Minister Gospodarki	78	0,139	65	33	0,348
32	Minister Infrastruktury	719	1,282	522	149	1,569
33	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	140	0,250	93	29	0,305
34	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	43	0,077	25	11	0,116
35	Minister Obrony Narodowej	243	0,433	187	39	0,411
36	Minister Pracy i Polityki Społecznej	177	0,316	146	60	0,632

37	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	443	0,790	290	138	1,453
38	Minister Rozwoju Regionalnego	25	0,045	3	1	0,011
39	Minister Skarbu Państwa	142	0,253	87	40	0,421
40	Minister Sportu i Turystyki	7	0,012	6	4	0,042
41	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	538	0,960	368	129	1,359
42	Minister Spraw Zagranicznych	0	0,000	0	0	0,000
43	Minister Sprawiedliwości	360	0,642	280	124	1,306
44	Minister Środowiska	131	0,234	112	33	0,348
45	Minister Zdrowia	143	0,255	120	49	0,516
46	Naczelna Rada Adwokacka	25	0,045	13	8	0,084
47	Naczelna Rada Lekarska	5	0,009	5	2	0,021
48	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	5	0,009	0	0	0,000
49	Państwowa Komisja Wyborcza	0	0,000	0	0	0,000
50	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	0	0,000	0	0	0,000
51	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	512	0,913	254	56	0,590
52	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000	0	0	0,000
53	Prezes Agencji Rynku Rolnego	88	0,157	54	4	0,042
54	Prezes Głównego Urzędu Miar	5	0,009	7	1	0,011
55	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	0	0,000	0	0	0,000
56	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	117	0,209	51	2	0,021
57	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	122	0,218	111	51	0,537
58	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	223	0,398	159	61	0,642
59	Prezes Państwowej Agencja Atomistyki	0	0,000	0	0	0,000
60	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	1	0,002	1	1	0,011
61	Prezes Rady Ministrów	79	0,141	72	16	0,169
62	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	102	0,182	35	14	0,147
63	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	23	0,041	12	5	0,053
64	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	16	0,029	6	0	0,000
65	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	0	0,000	0	0	0,000
66	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	1	0,002	2	1	0,011
67	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	11	0,020	7	2	0,021
68	Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	100	0,178	71	20	0,211
69	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	23	0,041	10	2	0,021
70	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	1 174	2,094	1 054	340	3,581
71	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	0	0,000	0	0	0,000
72	Rada do Spraw Uchodźców	168	0,300	47	15	0,158
73	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	106	0,189	88	26	0,274
74	Szef Agencji Wywiadu	14	0,025	10	1	0,011
75	Szef Służby Celnej	1	0,002	2	0	0,000
76	Szef Służby Cywilnej	1	0,002	0	0	0,000
77	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	302	0,539	154	37	0,390
78	Urząd Patentowy RP	250	0,446	211	88	0,927
79	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000	0	0	0,000
80	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000	0	0	0,000
81	Inne Urzędy i Instytucje Centralne	408	0,728	261	91	0,958

Tabela VII
Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej

		Wpływ	Załatwiono wyrokiem		Województwo i siedziba Urzędu Kontroli Skarbowej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4	5	6	7	8
1	Ogółem Wojewódzkie Sądy Administracyjne (wiersze 2-17)	10 265	7 083	2 240	Ogółem Wojewódzkie Sądy Administracyjne (wiersze 2-17)	47	7	2
2	WSA Białystok	288	246	77	WSA Białystok	4	0	0
3	WSA Bydgoszcz	464	352	107	WSA Bydgoszcz	1	0	0
4	WSA Gdańsk	495	442	141	WSA Gdańsk	0	0	0
5	WSA Gliwice	1 490	971	261	WSA Gliwice	3	1	1
6	WSA Gorzów Wielkopolski	286	259	93	WSA Gorzów Wielkopolski	0	0	0
7	WSA Kielce	323	161	34	WSA Kielce	4	0	0
8	WSA Kraków	1 307	398	138	WSA Kraków	11	1	1
9	WSA Lublin	407	325	134	WSA Lublin	1	1	0
10	WSA Łódź	836	642	292	WSA Łódź	5	0	0
11	WSA Olsztyn	285	201	49	WSA Olsztyn	1	0	0
12	WSA Opole	252	175	35	WSA Opole	1	0	0
13	WSA Poznań	796	571	148	WSA Poznań	0	0	0
14	WSA Rzeszów	273	160	39	WSA Rzeszów	0	0	0
15	WSA Szczecin	390	371	74	WSA Szczecin	1	0	0
16	WSA Warszawa	1 315	972	394	WSA Warszawa	9	0	0
17	WSA Wrocław	1 058	837	224	WSA Wrocław	6	4	0

Tabela VIII
Załatwione wyrokiem skargi na akty i czynności izb celnych

Lp.	Siedziba Izby Celnej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem Wojewódzkie Sądy Administracyjne (wiersze 2-17)	5 407	3 229	960
2	WSA Białystok	104	86	35
3	WSA Bydgoszcz	142	74	39
4	WSA Gdańsk	270	158	31
5	WSA Gliwice	518	330	87
6	WSA Gorzów Wielkopolski	253	257	67
7	WSA Kielce	84	23	7
8	WSA Kraków	344	68	30
9	WSA Lublin	308	200	60
10	WSA Łódź	221	154	65
11	WSA Olsztyn	337	73	14
12	WSA Opole	224	149	7
13	WSA Poznań	645	581	183
14	WSA Rzeszów	438	61	7
15	WSA Szczecin	215	136	35
16	WSA Warszawa	534	623	194
17	WSA Wrocław	770	256	99

Tabela IX
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-50)	11 788	100,000	8 440	2 583	30,604
2	Biała Podlaska	68	0,577	37	3	0,036
3	Białystok	247	2,095	172	50	0,592
4	Bielsko-Biała	197	1,671	125	38	0,450
5	Bydgoszcz	206	1,748	164	44	0,521
6	Chełm	75	0,636	52	12	0,142
7	Ciechanów	86	0,730	57	19	0,225
8	Częstochowa	231	1,960	153	57	0,675
9	Elbląg	133	1,128	95	40	0,474

10	Gdańsk	333	2,825	218	66	0,782
11	Gorzów Wielkopolski	91	0,772	76	21	0,249
12	Jelenia Góra	126	1,069	99	21	0,249
13	Kalisz	296	2,511	214	82	0,972
14	Katowice	673	5,709	498	170	2,014
15	Kielce	316	2,681	225	32	0,379
16	Konin	101	0,857	89	27	0,320
17	Koszalin	261	2,214	244	72	0,853
18	Kraków	828	7,024	463	181	2,145
19	Krosno	88	0,747	69	19	0,225
20	Legnica	130	1,103	110	21	0,249
21	Leszno	149	1,264	107	29	0,344
22	Lublin	336	2,850	257	61	0,723
23	Łomża	88	0,747	78	26	0,308
24	Łódź	520	4,411	382	160	1,896
25	Nowy Sącz	254	2,155	71	24	0,284
26	Olsztyn	338	2,867	269	64	0,758
27	Opole	214	1,815	127	28	0,332
28	Ostrołęka	74	0,628	60	19	0,225
29	Piła	113	0,959	86	36	0,427
30	Piotrków Trybunalski	207	1,756	130	23	0,273
31	Płock	90	0,763	78	30	0,355
32	Poznań	472	4,004	368	176	2,085
33	Przemyśl	90	0,763	51	19	0,225
34	Radom	214	1,815	173	57	0,675
35	Rzeszów	298	2,528	150	57	0,675
36	Siedlce	131	1,111	87	26	0,308
37	Sieradz	112	0,950	81	28	0,332
38	Skierniewice	60	0,509	33	8	0,095
39	Słupsk	191	1,620	117	45	0,533
40	Suwałki	40	0,339	40	9	0,107
41	Szczecin	350	2,969	351	101	1,197
42	Tarnobrzeg	114	0,967	63	18	0,213
43	Tarnów	130	1,103	92	25	0,296
44	Toruń	264	2,240	181	60	0,711
45	Wałbrzych	192	1,629	136	44	0,521
46	Warszawa	1 235	10,477	880	264	3,128
47	Włocławek	154	1,306	131	39	0,462
48	Wrocław	247	2,095	169	48	0,569
49	Zamość	103	0,874	65	19	0,225
50	Zielona Góra	522	4,428	467	65	0,770

Tabela X
Wpływ skarg kasacyjnych

Siedziba WSA	Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
1	2	3	4	5
RAZEM WSA	SA	11 089	1 070	9 787
	SAB	287	57	201
	SO	4	3	2
WSA W BIAŁYMSTOKU	SA	282	25	236
	SAB	7	2	6
	SO			
WSA W BYDGOSZCZY	SA	339	46	289
	SAB	4	1	6
	SO			
WSA W GDAŃSKU	SA	562	43	490
	SAB	27		23
	SO	1		1
WSA W GLIWICACH	SA	828	96	799
	SAB	19		10
	SO	1		1
WSA W GORZOWIE WIELKO-POLSKIM	SA	288	14	255
	SAB	36		22
	SO			
WSA W KIELCACH	SA	201	26	190
	SAB	3		2
	SO			
WSA W KRAKOWIE	SA	665	85	548
	SAB	18	3	12
	SO			
WSA W LUBLINIE	SA	436	19	393
	SAB	6		6
	SO			
WSA W ŁODZI	SA	531	37	496
	SAB	10	6	4
	SO			
WSA W OLSZTYNIE	SA	280	30	240
	SAB	5		5
	SO			

WSA W OPOLU	SA	205	14	191
	SAB	1		1
	SO			
WSA W POZNANIU	SA	856	90	716
	SAB	23	4	19
	SO			
WSA W RZESZOWIE	SA	215	19	170
	SAB	3		2
	SO			
WSA W SZCZECINIE	SA	437	36	372
	SAB	7		6
	SO			
WSA W WARSZAWIE	SA	4 177	421	3 752
	SAB	97	28	70
	SO		1	
WSA WE WROCŁAWIU	SA	787	69	650
	SAB	21	13	7
	SO	2	2	

Tabela XI
Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym

Lp.	Rodzaj sprawy	Sprawy, w których wszczęto postępowanie mediacyjne	Sprawy załatwione w postępowaniu mediacyjnym
	1	2	3
1	Ogółem /wiersze 2 i 3/	21	3
2	SA	21	3
3	SAB		

Tabela XII
Skargi kasacyjne z 2009 roku (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	WPŁYW		Z A Ł A T W I O N O									
					w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	% uwzględnień do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	% oddaleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Ogółem /wiersze 2-17/	10 460	100,00	10 013	2 115	21,12		6 755	67,46		1 143	11,42	
2	Białystok	278	2,66	273	60	0,60	21,98	180	1,80	65,93	33	0,33	12,09
3	Bydgoszcz	294	2,81	291	91	0,91	31,27	175	1,75	60,14	25	0,25	8,59
4	Gdańsk	578	5,53	539	101	1,01	18,74	309	3,09	57,33	129	1,29	23,93
5	Gliwice	924	8,83	920	139	1,39	15,11	572	5,71	62,17	209	2,09	22,72
6	Gorzów Wielkopolski	292	2,79	367	78	0,78	21,25	278	2,78	75,75	11	0,11	3,00
7	Kielce	201	1,92	172	40	0,40	23,26	114	1,14	66,28	18	0,18	10,47
8	Kraków	587	5,61	711	182	1,82	25,60	472	4,71	66,39	57	0,57	8,02
9	Lublin	426	4,07	457	145	1,45	31,73	267	2,67	58,42	45	0,45	9,85
10	Łódz	517	4,94	487	91	0,91	18,69	343	3,43	70,43	53	0,53	10,88
11	Olsztyn	267	2,55	260	51	0,51	19,62	184	1,84	70,77	25	0,25	9,62
12	Opole	196	1,87	131	22	0,22	16,79	96	0,96	73,28	13	0,13	9,92
13	Poznań	764	7,30	903	130	1,30	14,40	715	7,14	79,18	58	0,58	6,42
14	Rzeszów	259	2,48	230	57	0,57	24,78	140	1,40	60,87	33	0,33	14,35
15	Szczecin	406	3,88	413	87	0,87	21,07	277	2,77	67,07	49	0,49	11,86
16	Warszawa	3 760	35,95	3 287	713	7,12	21,69	2 283	22,80	69,46	291	2,91	8,85
17	Wrocław	711	6,80	572	128	1,28	22,38	350	3,50	61,19	94	0,94	16,43

Tabela XIII
Załatwione przez NSA skargi kasacyjne w latach 2004–2009

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77	707	24,23	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02	783	11,98	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56	1 181	13,44	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40	1 458	15,60	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42	1 557	16,58	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97	1 605	16,03	9 172

Tabela XIV
Zażalenia na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji w 2009 roku (wg WSA)

Lp.	Siedziba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	Z A Ł A T W I O N O															
		ogółem	w tym przez:														
			uchylenie orzeczenia sądu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania			uchylenie orzeczenia sądu I instancji			uchylenie orzeczenia sądu I instancji i rozpoznanie sprawy			oddalenie zażalenia			inny sposób		
			ilość	% uchyleń do ogółu załatwień	% uchyleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% uchyleń do ogółu załatwień	% uchyleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% rozstrzygnieć do ogółu załatwień	% do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	% oddaleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	Ogółem /wiersze 2-17/	3 878	161	4,15		293	7,56		122	3,15		3 123	80,53		179	4,62	
2	Białystok	90	6	0,15	6,67	9	0,23	10,00	2	0,05	2,22	61	1,57	67,78	12	0,31	13,33
3	Bydgoszcz	72	4	0,10	5,56	6	0,15	8,33	7	0,18	9,72	53	1,37	73,61	2	0,05	2,78
4	Gdańsk	291	16	0,41	5,50	69	1,78	23,71	5	0,13	1,72	187	4,82	64,26	14	0,36	4,81
5	Gliwice	400	7	0,18	1,75	10	0,26	2,50	8	0,21	2,00	368	9,49	92,00	7	0,18	1,75
6	Gorzów Wielkopolski	56	2	0,05	3,57	3	0,08	5,36	6	0,15	10,71	42	1,08	75,00	3	0,08	5,36
7	Kielce	55	5	0,13	9,09	4	0,10	7,27	2	0,05	3,64	36	0,93	65,45	8	0,21	14,55
8	Kraków	324	11	0,28	3,40	44	1,13	13,58	10	0,26	3,09	237	6,11	73,15	22	0,57	6,79
9	Lublin	115	6	0,15	5,22	10	0,26	8,70	5	0,13	4,35	85	2,19	73,91	9	0,23	7,83
10	Łódź	130	5	0,13	3,85	5	0,13	3,85	3	0,08	2,31	112	2,89	86,15	5	0,13	3,85
11	Olsztyn	141	4	0,10	2,84	19	0,49	13,48	8	0,21	5,67	96	2,48	68,09	14	0,36	9,93
12	Opole	51	3	0,08	5,88	3	0,08	5,88	2	0,05	3,92	42	1,08	82,35	1	0,03	1,96
13	Poznań	241	10	0,26	4,15	14	0,36	5,81	11	0,28	4,56	196	5,05	81,33	10	0,26	4,15
14	Rzeszów	122	13	0,34	10,66	7	0,18	5,74	5	0,13	4,10	93	2,40	76,23	4	0,10	3,28
15	Szczecin	371	11	0,28	2,96	7	0,18	1,89	4	0,10	1,08	346	8,92	93,26	3	0,08	0,81
16	Warszawa	1 154	46	1,19	3,99	65	1,68	5,63	36	0,93	3,12	953	24,57	82,58	54	1,39	4,68
17	Wrocław	265	12	0,31	4,53	18	0,46	6,79	8	0,21	3,02	216	5,57	81,51	11	0,28	4,15

Tabela XV
Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki za 2009 rok

Lp.	Siedziba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	Wpływ do WSA skarg na akty i czynności oraz na bezczynność organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg	% skarg na przewlekłość postępowania do ilości skarg w danym WSA	Z A Ł A T W I O N O						
						Ogółem	w tym przez:					
							uwzględnienie		oddalenie		inne załatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	59 102	102	0,173	100,00	98	6	6,12	54	55,10	38	38,78
2	Białystok	1 461	8	0,548	7,84	8	2	2,04	3	3,06	3	3,06
3	Bydgoszcz	2 172	7	0,322	6,86	5			2	2,04	3	3,06
4	Gdańsk	2 457	1	0,041	0,98	1					1	1,02
5	Gliwice	5 044	5	0,099	4,90	5			2	2,04	3	3,06
6	Gorzów Wielkopolski	1 801										
7	Kielce	1 358	5	0,368	4,90	5			1	1,02	4	4,08
8	Kraków	5 182	11	0,212	10,78	9	1	1,02	6	6,12	2	2,04
9	Lublin	2 427										
10	Łódź	3 099	9	0,290	8,82	9			6	6,12	3	3,06
11	Olsztyn	2 064	1	0,048	0,98	1			1	1,02		
12	Opole	1 175	2	0,170	1,96	2			1	1,02	1	1,02
13	Poznań	4 309	5	0,116	4,90	5			3	3,06	2	2,04
14	Rzeszów	2 066	1	0,048	0,98	1			1	1,02		
15	Szczecin	2 579	2	0,078	1,96	2			1	1,02	1	1,02
16	Warszawa	17 562	40	0,228	39,22	40	2	2,04	25	25,51	13	13,27
17	Wrocław	4 346	5	0,115	4,90	5	1	1,02	2	2,04	2	2,04