SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 8

Wstęp 9

Część pierwsza
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych
i Naczelnego Sądu Administracyjnego 11

I. Wojewódzkie sądy administracyjne 11
1. Zagadnienia ogólne 11
2. Kontrola działalności administracji publicznej 11
3. Postępowanie mediacyjne 15
4. Postępowanie uproszczone 18

II. Naczelny Sąd Administracyjny 19
1. Zagadnienia ogólne 19
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 20
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 21
4. Spory kompetencyjne 28
5. Przewlekłość postępowania 33

Część druga
Zagadnienia wynikające z orzecznictwa sądów wojewódzkich
i Naczelnego Sądu Administracyjnego 35

I. Izba Finansowa 35
1. Zagadnienia ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej 35
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 36
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 41
   3.1. Zagadnienia ogólne 41
   3.2. Ordynacja podatkowa 42
   3.3. Podatek od towarów i usług 46

3.4. Podatek akcyzowy 49
3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych 50
3.6. Podatek dochodowy od osób fizycznych 53
3.7. Podatek od spadków i darowizn 57
3.8. Podatek od nieruchomości 57
3.9. Restrukturyzacja należności publicznoprawnych 59
3.10. Egzekucja świadczeń pieniężnych 61
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach finansowych w opinii Biura Orzecznictwa 62

II. Izba Gospodarcza 65
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej 65
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 66
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 67
3.1. Zagadnienia ogólne 67
3.2. Prawo celne 67
3.3. Ochrona własności przemysłowej 74
3.4. Sprawy z zakresu telemediów 78
3.5. Zakład Ubezpieczeń Społecznych 80
3.6. Sprawy kapitałowe 82
3.7. Papiery wartościowe 82
3.8. Sprzedaż napojów alkoholowych 83
3.9. Gry losowe i zakłady wzajemne 84
3.10. Notariusze 85
3.11. Doradcy podatkowi 85
3.12. Radcowie prawni i adwokaci 85
3.13. Arbitrzy 86
3.14. Tłumacze przysięgli 87
3.15. Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych 87
3.16. Status zakładu pracy chronionej 87
3.17. Wydobywanie kopalin 88
3.18. Działalność gospodarcza 89
3.19. Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, w tym renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom”, dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, środki publiczne nieobjęte innymi symbolami 90
3.20. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego 92
3.21. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 93
3.22. Zamówienia publiczne 93
3.23. Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 4 o finansach publicznych) 94

4. Zagadnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych w opinii Biura Orzecznictwa 95

III. Izba Ogólnoadministracyjna 97
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i ilości rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej 97
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 98
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 103
3.1. Sprawy z zakresu budownictwa 103
3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego 105
3.3. Sprawy z zakresu ochrony środowiska 107
3.4. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego 109
3.5. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami 113
3.6. Sprawy dotyczące przejęcia mienia i komunalizacji 117
3.7. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej 120
3.8. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii oraz rolnictwa 121
3.9. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego 122
3.10. Sprawy cudzoziemców 123
3.11. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego 125
3.12. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia 126
3.13. Sprawy mieszkaniowe 128
3.14. Sprawy dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku, świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej 129
3.15. Sprawy dotyczące edukacji oraz stopni i tytułów naukowych 130
3.16. Sprawy dotyczące kultury i sztuki 133
3.17. Sprawy z zakresu pracy, zatrudnienia, bezrobocia i stosunków służbowych . . . 134
3.18. Sprawy dostępu do informacji publicznej 138
3.19. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych oraz sprawy różne 141
3.20. Sprawy z zakresu obronności oraz broni i amunicji 146
3.21. Sprawy kombatanckie 147
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ogólnoadministracyjnych w opinii Biura Orzecznictwa 148

IV. Zagadnienia procesowe 156
1. Zagadnienia ogólne 156
2. Podstawy skargi kasacyjnej 157
3. Zakres postępowania sądowoadministracyjnego 158
4. Wyłączenie sędziego 159
5. Pełnomocnictwo 160
6. Legitymacja procesowa 161
7. Termin 161
8. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności 163
9. Doręczenie 165
10. Zawieszenie postępowania 165

11. Uzasadnienie orzeczenia 166
12. Prawo pomocy 166
13. Wpis 168

V. Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w 2006 r. . . . 169
1. Uwagi wstępne 169
2. Dopuszczalność zastosowania prawa wspólnotowego 171
2.1. Decyzje administracyjne wydane przed akcesją 172
2.2. Traktat Akcesyjny – okresy przejściowe oraz przepisy intertemporalne 173
2.3. Odmowa skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich 176
3. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych 176
3.1. Pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie 176
3.2. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych skierowane w 2006 r. 178
3.3. Reakcje innych sądów na wystąpienie z pytaniami prejudycjalnymi 179
4. Bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego 180
4.1. Prawo wspólnotowe i krajowe jako podstawa rozstrzygnięcia 181
4.2. Odmowa zastosowania prawa wspólnotowego 186
4.3. Bezpośredni skutek dyrektyw 186
5. Wykorzystywanie prawa wspólnotowego przy wykładni i stosowaniu prawa polskiego 188
6. Prawo międzynarodowe 191
7. Kilka uwag końcowych 194

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych 195
1. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego 195
2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją 199

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej 205
1. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uchybień administracji publicznej 205
2. Wykorzystanie instytucji sygnalizacji przez sądy administracyjne 207
2.1. Zagadnienia ogólne 207
2.2. Przedmiot postanowień sygnalizacyjnych 208
3. Informacja organu o zajętym stanowisku – art. 155 § 2 p.p.s.a. 212
4. Uwagi 214

VIII. Zagadnienia legislacyjne. Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie prawa podatkowego wywołane złą jakością legislacji 215

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego 219

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw 219

1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie 219
2. Współpraca międzynarodowa 221

II. Biuro Orzecznictwa 224
1. Zagadnienia ogólne 224
2. Analiza orzecznictwa 224
3. Działalność wydawnicza 225
4. Działalność nadzorcza 226
5. Wyrażanie opinii w projektach aktów prawnych 228

III. Wydział Informacji Sądowej NSA 229
1. Informowanie i udostępnianie akt 229
2. Dostęp do informacji publicznej 230
3. Skargi, wnioski, petycje 233
4. Obsługa medialna 240
5. Statystyka 240
6. Konferencje, spotkania, współpraca 241

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego 242

Załącznik 249

WYKAZ SKRÓTÓW

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

WSTĘP

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku jest kolejną, trzecią informacją o działalności sądownictwa administracyjnego po wejściu w życie reformy wprowadzającej dwuinstancyjność sądów administracyjnych. Z przedstawionych w *Informacji* danych statystycznych i obszernej części odnoszącej się do zagadnień orzeczniczych wynika, że przyjęto trafne rozwiązania funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, dzięki którym zakładany cel – realizacja prawa do sądu gwarantowana w Konstytucji i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – został zrealizowany. Chodzi tu głównie o prawo dostępu do sądu, prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy oraz prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Realizacji tego celu towarzyszą działania organizacyjne, głównie dbałość o sprawność działania sądów administracyjnych i eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie, a także troska o stworzenie warunków do funkcjonowania sądownictwa.

W 2006 r. rozpoczęto budowę nowej siedziby Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dniu 31 października tegoż roku odbyło się uroczyste wmurowanie kamienia węgielnego z udziałem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu oraz przedstawicieli Rządu. Podjęto także działania umożliwiające uruchomienie w Radomiu, z dniem 1 stycznia 2007 r., Wydziału Zamiejscowego WSA w Warszawie.

Co do sprawności działania sądów, to należy stwierdzić, że mimo wzrostu wpływu spraw do poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych (np. w WSA we Wrocławiu i w Rzeszowie wzrost w stosunku do roku 2005 przekracza 13,5%, natomiast w Opolu wyniósł 25,8%, w Gliwicach około 9%), znacznie zmniejszył się czas oczekiwania na rozprawę, który wynosi obecnie średnio niewiele ponad 5 miesięcy, z tym że np. w WSA w Krakowie wynosi ponad 15 miesięcy, w WSA w Warszawie niewiele ponad trzy miesiące.

Eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie realizowane jest głównie poprzez działalność uchwałodawczą NSA podejmowaną w trybie abstrakcyjnym i konkretnym, jak też poprzez korzystanie z instytucji pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i pytań prawnych sądów oraz wniosków Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego. Do zjawiska rozbieżności w orzecznictwie w znacznym stopniu przyczynia się jakość stanowionych przepisów, duża częstotli-

wość zmian, szczególnie w przepisach prawa podatkowego, brak ich przejrzystości oraz brak poprawnie sformułowanych przepisów intertemporalnych.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza *Informacja* za 2006 r. jest wykonaniem tego przepisu.

Informacja składa się z trzech części i załącznika. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2006 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy istotnych problemów wynikających przede wszystkim z orzecznictwa NSA, a także zawiera analizę wybranych zagadnień orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych. W tej części skoncentrowano się głównie na orzecznictwie NSA, ponieważ wojewódzkie sądy administracyjne omówiły szczegółowo problemy wynikające ze swego orzecznictwa we własnych sprawozdaniach. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. W załączniku zamieszczono informacje statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach.

CZĘŚĆ PIERWSZA

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W minionym roku do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 62 436 skarg, co dało średnio 5203 sprawy miesięcznie. Z poprzednich lat pozostało do rozpatrzenia 43 780 skarg. Łącznie sądy miały do załatwienia 106 216 skarg, z czego rozpatrzono 76 435 skarg na akty i czynności oraz 2225 skarg na bezczynność organów. Na następny okres pozostało do załatwienia 27 556 skarg. W porównaniu z rokiem 2005 liczba skarg pozostałych na następny okres zmalała o 37%, co wskazuje na usprawnienie działania sądów oraz na przyspieszenie rozpatrywania spraw.

W 2006 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły na rozprawie 53 319 skarg na akty i inne czynności oraz 772 skargi na bezczynność organów, uwzględniając odpowiednio 17 882 i 214 skarg. Stanowiło to 33% ogółu spraw załatwionych. Na posiedzeniu niejawnym załatwiono ogółem 24 569 skarg, z czego 455 (1,8%) skarg uwzględniono. Szczegółowe dane statystyczne zawierają tabele I, II i III.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W 2006 r., podobnie jak w 2005 r., ponad 30% decyzji i innych czynności organów administracyjnych zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego przez wojewódzkie sądy administracyjne. Szczegółowo obrazują to poniższe dane dotyczące skarg załatwionych na rozprawie i uwzględnionych przez sądy, w niektórych wybranych rodzajach działalności administracji rządowej:

- wywłaszczenie i zwrot nieruchomości – na 1028 skarg załatwionych uwzględniono 429 skarg – 41%;
- budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa – na 5 868 skarg załatwionych uwzględniono 2156 skarg – 36%;
- sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe – na 904 skargi załatwione uwzględniono 328 skarg – 36%;
- gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami niewolnymi – na 1452 skargi załatwione uwzględniono 507 skarg – 34%;
- podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych – na 15 038 skarg załatwionych uwzględniono 4905 skarg – 32%;
- rolnictwo, leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria i ochrona zwierząt – na 788 skarg załatwionych uwzględniono 249 skarg – 31%;
- ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego – na 1387 skarg załatwionych uwzględniono 407 skarg – 29%;
- sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej – na 1087 skarg załatwionych uwzględniono 302 skargi – 27%;
- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwiska, obywatelstwo, paszporty – na 1354 skargi załatwione uwzględniono 356 skarg – 26%.
- zatrudnienie i sprawy bezrobocia – na 1376 skarg załatwionych uwzględniono 348 skarg – 25%;
- utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa – na 2225 skarg załatwionych uwzględniono 542 skargi – 24%;
- pomoc społeczna – na 4037skarg załatwionych uwzględniono 967 skarg – 23%.

Z przedstawionych danych wynika, że średni wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego utrzymuje się na poziomie ponad 30%. Na takim też poziomie utrzymywał się ten wskaźnik w 2005 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że w pewnych obszarach działalności administracji publicznej, tj. dotyczących wywłaszczenia, zwrotu nieruchomości i budownictwa liczba skutecznie wyeliminowanych decyzji sięga ponad 40%. Dane statystyczne dotyczące opisanej wyżej kwestii znajdują się w tabeli IV.

Poza skargami na akty i inne czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 2225 skarg na bezczynność organu. Sądy rozpatrzyły na rozprawie 772 skar-

gi, z czego uwzględniły 214 skarg, co stanowi 27% skarg załatwionych (w 2005 r. – 24%).

Skargi na bezczynność organów, załatwione na rozprawie i uwzględnione, odnosiły się między innymi do poniższych działów administracji rządowej:

- gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi – na 82 skargi załatwione uwzględniono 43 skargi – 52%;
- wywłaszczenie i zwrot nieruchomości – na 29 skarg załatwionych uwzględniono 15 skarg – 51%;
- budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa – na 119 skarg załatwionych uwzględniono 31 skarg – 36%;
- sprawy zagospodarowania przestrzennego – na 34 skargi załatwione uwzględniono 12 skarg – 35%;
- oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwalna – na 20 skarg załatwionych uwzględniono 6 skarg – 30%;
- podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych – na 50 skarg załatwionych uwzględniono 5 skarg – 10%.

Szczegółowe dane statystyczne zawiera tabela nr V.

W porównaniu z 2005 rokiem średni wskaźnik uwzględnionych skarg na bezczynność organów wzrósł z poziomu 24% na 27%. Należ zwrócić uwagę, że najwięcej skarg uwzględniły sądy w dziedzinie gospodarki mieniem państwowym i komunalnym oraz wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości. Wskaźnik w tych sprawach wzrósł z 13% do ponad 50%.

Jeśli chodzi o załatwione wyrokiem skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów, to na 9496 skarg uwzględniono 3535 skarg (37%). Liczba skarg na akty i inne czynności wybranych organów, załatwionych wyrokiem, kształtowała się następująco:

- Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na 1494 załatwione skargi uwzględniono 775 skarg, co stanowi 51%;
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – na 385 załatwionych skarg uwzględniono 189 skarg, co stanowi 49%;
- Minister Infrastruktury – na 348 załatwionych skarg uwzględniono 165 skarg, co stanowi 47%;
- Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – na 436 załatwionych skarg uwzględniono 185 skarg, co stanowi 42%;
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 881 załatwionych skarg uwzględniono 253 skargi, co stanowi 28%;
- Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – na 1100 załatwionych skarg uwzględniono 317 skarg, co stanowi 28%;

- Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 811 załatwionych skarg uwzględniono 188 skarg, co stanowi 23%;
- Komendant Główny Policji – na 370 załatwionych skarg uwzględniono 53 skargi, co stanowi 14%;

Szczegółowe dane statystyczne zawiera tabela nr VI.

Wskaźnik decyzji wyeliminowanych w 2006 r. z obrotu prawnego przez wojewódzkie sądy administracyjne utrzymał się na poziomie zbliżonym do wskaźnika z 2005 r. Podobnie jak w minionym roku, wskaźnik ten jest najwyższy w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Znacząco wzrósł on także – z 38% do 47% – w Ministerstwie Infrastruktury. W pozostałych resortach pozostał na zbliżonym poziomie.

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło 11 300 skarg. Spośród tych spraw wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 10 932 skargi, z czego 4099 uwzględniły.

W 2006 r. załatwiono wyrokiem 10 036 skarg na akty i czynności Izb Skarbowych oraz Inspektorów Urzędów Kontroli Skarbowej, z czego sądy uwzględniły 3369 skarg. W odniesieniu do skarg na akty i czynności Izb Celnych sądy załatwiły wyrokiem 6927 spraw, uwzględniając 3083 skargi. Jeśli chodzi o załatwione wyrokiem skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, to na 10 657 spraw sądy uwzględniły 3373 skargi (31%). Oznacza to, że z obrotu prawnego zostało wyeliminowanych średnio 31% rozstrzygnięć samorządowych kolegiów odwoławczych. I tak np.: w SKO w Bielsku Białej wyeliminowano 32% rozstrzygnięć, w Częstochowie 35%, w Gdańsku 39%, w Łodzi 43%, w Krośnie 44%, a w Płocku 47%. W pozostałych kolegiach liczba wyeliminowanych rozstrzygnięć nie przekraczała istotnie wymienionego wskaźnika lub była znacząco od niego niższa, jak np. we Wrocławiu – 14%.

Poza skargami na akty i czynności SKO, w minionym roku wpłynęło 1921 skarg dotyczących samorządu terytorialnego, z czego sądy rozstrzygnęły wyrokiem 1104 sprawy. Uwzględnionych zostało 590 skarg (53% spraw załatwionych wyrokiem). Na działalność uchwałodawczą organów samorządu terytorialnego wpłynęło 1861 skarg (1705 skarg na działalność samorządu gminnego, 132 skargi na samorząd powiatowy i 24 skargi na samorząd województwa). Sądy uwzględniły 590 skarg (31%). Szczegółowe dane zawierają tabele nr VII, VIII, IX.

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 12 325 skarg kasacyjnych. Sądy przekazały do NSA 10 221 skarg (82%), zaś 1566 odrzuciły (12,7% wpływu). Dane statystyczne zawiera tabela nr X.

Spośród wszystkich wniesionych skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych najwięcej wniosły osoby fizyczne – 49 457. Osoby prawne wniosły 12 963 skarg, organizacje społeczne – 394, prokurator – 295 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich – 9.

Przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 17 628 pełnomocników organów administracji publicznej, 4784 adwokatów, 17 427 radców prawnych, 2127 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, 535 prokuratorów. Ponadto w 4 sprawach uczestniczył Rzecznik Praw Obywatelskich.

W sprawach orzekało 338 sędziów oraz 96 asesorów, co dało średnie obciążenie wpływem na osobę w liczbie 145 spraw. Sędziowie i asesorzy załatwili w ubiegłym roku średnio 182 sprawy na osobę.

3. Postępowanie mediacyjne

Postępowanie mediacyjne stanowi szczególny typ postępowania sądowoadministracyjnego, które może być wszczęte na wniosek – skarżącego lub organu – złożony przed rozpoczęciem rozprawy. Postępowanie może być prowadzone także mimo braku wniosku stron. Celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy. Wyjaśnienia mają doprowadzić do ustalenia, czy w toku postępowania przed organem administracji publicznej doszło do naruszenia prawa, na czym ono polegało i jakie mogą być tego konsekwencje.

Organ administracji publicznej stwierdziwszy naruszenie prawa przez swoje działania może sam doprowadzić, przez zmianę swojego stanowiska, do wyeliminowania z obrotu prawnego niesłusznego aktu lub czynności. Skarżący natomiast, zauważając, że niesłusznie dopatrywał się w działaniu organu naruszenia prawa, może wycofać swoją skargę, doprowadzając tym samym do umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego.

W porównaniu z poprzednimi latami funkcjonowania instytucji mediacji należy zauważyć, że znacznie spadła liczba spraw załatwianych w tym trybie. Można więc stwierdzić, że mediacja znajduje coraz mniejsze znaczenie praktyczne, o czym świadczą poniższe dane.

W 2006 r. wojewódzkie sądy administracyjne skierowały na drogę postępowania mediacyjnego 172 sprawy, z czego załatwionych zostało 66 spraw (38,3%). Zainteresowanie stron rozpoznaniem sporu w drodze postępowania mediacyjnego uległo znacznemu osłabieniu w odniesieniu do ubiegłego roku, kiedy to skierowano do załatwienia w tym trybie 406 spraw, a załatwiono 233 skargi.

Na spadek zainteresowania mediacją z pewnością ma wpływ polepszenie sprawności i szybkości postępowania przed wieloma sądami administracyjnymi. Krótkie terminy, w jakich załatwiane są sprawy, powodują, że postępowanie mediacyjne utraciło swój główny atut – przyspieszenie postępowania sądowoadministracyjnego. Szczegółowe dane statystyczne zawiera tabela nr XI.

Postępowanie mediacyjne odnosiło się między innymi do następujących spraw:

W sprawach o sygn. akt II SA/Lu 521/05 i II SA/Lu 515/05 przedmiotem mediacji były decyzje Rektora Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie o skreśle-

niu z listy studentów. Obie sprawy zostały zakończone pozytywnie. W pierwszej sprawie w wyniku postępowania mediacyjnego ustalono, że w terminie trzech dni od dnia podpisania protokółu posiedzenia mediacyjnego zostanie wydana decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję oraz decyzję ją poprzedzającą. W decyzji tej zostanie zawarte rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej organizacji studiów skarżącej. W drugiej sprawie pełnomocnik Rektora przedstawił na posiedzeniu mediacyjnym decyzję Rektora, której rozstrzygnięcie satysfakcjonowało skarżącą. Skarżąca potwierdziła otrzymanie tej decyzji i wycofała skargę.

Pozytywnym rozstrzygnięciem zakończono postępowanie mediacyjne w sprawie o sygn. akt II SAB/Lu 84/05 skargi na bezczynność starosty w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W trakcie posiedzenia mediacyjnego strony postępowania uzupełniły brakujące dokumenty, natomiast pełnomocnik organu zobowiązał się do ustalenia powierzchni spornych działek i określił termin wydania decyzji dotyczącej zwrotu bądź odmowy zwrotu wskazanych w skardze działek.

W sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1228/05 przedmiotem rozstrzygnięcia była skarga na decyzję SKO dotyczącą określenia zobowiązania w podatku od nieruchomości za 2004 r. W postępowaniu mediacyjnym strony ustaliły, że ostateczne rozstrzygnięcie sprawy wymaga uchylenia decyzji organu podatkowego pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania burmistrzowi w celu ustalenia, czy istnieją techniczne przeszkody uniemożliwiające prowadzenie przez skarżącą działalności gospodarczej (w zakresie przez nią prowadzonym) na gruntach będących przedmiotem sporu. Po uprawomocnieniu się decyzji wydanej przez SKO, uwzględniającej ustalenia mediacji, WSA we Wrocławiu, postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wr 1527/05 umorzył postępowanie, zasądzając od SKO, zwrot kosztów postępowania. Podobny przebieg miało postępowanie mediacyjne w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1527/05, której przedmiotem była decyzja SKO dotyczącą określenia zobowiązania w podatku od nieruchomości za 2005 r.

Podatkowych zobowiązań dotyczyło postępowanie mediacyjne w sprawie o sygn. akt I SA/GL 43/05. Przedmiotem sprawy były zaległości podatkowe w podatku VAT. Skarżący proponował umorzenie zaległości podatkowej w całości z uwagi na brak jakichkolwiek możliwości spłaty. Zarówno sam skarżący, jak i jego żona są bezrobotnymi i nie mają prawa do zasiłku. Organ oświadczył, że pole mediacji mogłoby ewentualnie obejmować umorzenie części odsetek od przedmiotowych zaległości i zaproponował negocjacje w przedmiocie umorzenia odsetek do kwoty 3000 zł, na co skarżący wyraził zgodę. Strony ustaliły, że organ odwoławczy doprowadzi do umorzenia odsetek za zwłokę do wysokości 3000 zł, natomiast skarżący zobowiązał się do złożenia wniosku o rozłożenie na raty pozostałej części zaległości wraz z odsetkami.

W sprawach o sygn. akt II SA/Go 744–1020, w których skutecznie przeprowadzono 44 mediacje ze skarg tego samego podmiotu na decyzje jednego organu administracyjnego, skarżąca kapitałowa spółka prawa handlowego wniosła odwoła-

nia od decyzji SKO w Gorzowie Wlkp., wydanych w tym samym stanie prawnym i podobnym stanie faktycznym. Decyzje wydawane przez Prezydenta Miasta w Gorzowie Wlkp. w sprawie naliczenia opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.), zostały utrzymane w mocy przez organ II instancji. Skarżąca spółka w żadnej ze skarg nie kwestionowała obowiązku uiszczenia opłat oraz wzrostu wartości jej nieruchomości. Kwestionowała natomiast prawidłowość ustalenia wysokości opłat. Spółka podnosiła zarzuty naruszenia przepisów k.p.a. dotyczących głównie przeprowadzania postępowania dowodowego, zarzuty dotyczące nierzetelności wycen nieruchomości (błędna technika wyceny, niewłaściwy dobór nieruchomości podobnych w ramach wyceny porównawczej, zbyt późna wycena nieruchomości przez biegłego, która nie brała pod uwagę stanu nieruchomości w dniu przyjęcia planu). Na posiedzeniach mediacyjnych strony zgodnie dokonały ustaleń, co do sposobu załatwienia sprawy. SKO w Gorzowie Wlkp. zobowiązało się do wydania w terminie 14 dni decyzji uchylających w całości zaskarżone decyzje oraz decyzje wydane w pierwszej instancji, a także decyzji ustalających opłatę w kwotach uzgodnionych w toku mediacji. Uzgodniona opłata średnio miała być niższa o około 30% od opłat ustalonych przez organ pierwszej instancji.

W sprawie oznaczonej sygn. akt VI SA/Wa 1776/05 wniosek o przeprowadzenie postępowania złożył Główny Inspektor Transportu Drogowego, a postępowanie dotyczyło kary pieniężnej za wykonywanie transportu drogowego bez uiszczania opłaty za przejazd po drogach krajowych i zakończyło się podjęciem przez strony zgodnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. W wyniku mediacji, z uwagi na wątpliwości co do stanu faktycznego, zmieniono kwalifikację prawną czynu zarzucanego skarżącemu. W miejsce kary pieniężnej w kwocie 3000 zł z tytułu wykonywania transportu bez uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych uzgodniono karę pieniężną w kwocie 500 zł za wykonywanie transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne z nieprawidłowo wypełnioną kartą opłaty drogowej.

W sprawie o sygn. akt. II SA/Op 140/06 przedmiotem rozstrzygnięcia była skarga na decyzję Wojewody Opolskiego, dotyczącą obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia przedemerytalnego. W wyniku mediacji organ wydał decyzję o umorzeniu postępowania w przedmiocie zwrotu świadczenia przedemerytalnego.

Przedmiotem zaskarżenia w sprawie o sygn. akt I SA/Bk 383/06 była decyzja Dyrektora Izby Skarbowej dotycząca umorzenia zaległości podatkowych z tytułu podatku od towarów i usług za okres od stycznia 2002 r. do grudnia 2003 r. Podmiotem wnoszącym skargę było Stowarzyszenie Sportowe Osób Niepełnosprawnych będące organizacją nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem działalności pozostaje wspieranie i rozwijanie sportu wśród osób niepełnosprawnych. W trakcie posiedze-

nia mediacyjnego pełnomocnik Stowarzyszenia wyjaśnił, że zaległości w podatku od towarów i usług za sporny okres zostały uregulowane, żądając jednocześnie uchylenia spornej decyzji i umorzenia zaległości podatkowej w spornej kwocie. W konsekwencji poczyniono ustalenia, że Dyrektor Izby Skarbowej umorzy podatek VAT za 2002 r. i 2003 r. we wnioskowanym zakresie, a strona skarżąca po wydaniu tego rozstrzygnięcia wycofa złożoną skargę.

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 368/05 skarżący wnieśli skargę na uchwałę rady powiatu w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych oraz placówek niepublicznych wpisanych do ewidencji prowadzonej przez Starostwo Powiatowe. W wyniku posiedzenia mediacyjnego strony doszły do porozumienia zawierając umowy w przedmiocie ustalenia trybu udzielania i rozdzielania dotacji dla szkół niepublicznych za sporny okres – czyniące zadość obustronnym oczekiwaniom.

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 361/05 zaskarżono decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie podatku od towarów i usług za niektóre miesiące 2002 r. Mimo braku formalnego porozumienia zawartego w toku posiedzenia mediacyjnego, strony ustaliły wstępnie, że w razie ewentualnego stwierdzenia przez Naczelnika Urzędu Skarbowego nadpłaty kwoty odsetek za zwłokę skarżący wycofaliby skargę. W efekcie organ wydał decyzję określającą nadpłatę, skarżący natomiast cofnął skargę.

Z przedstawionych spraw wynika, że postępowanie mediacyjne przeprowadza się w sprawach, co do których ustalenia między stronami doprowadzają do podjęcia satysfakcjonującego rozstrzygnięcia, bez konieczności przeprowadzania rozprawy. Wyroki sądów w ww. sprawach nie zawsze mogłyby spowodować definitywne zakończenie sprawy. Niewykluczone, że sądy będą częściej korzystały z tej instytucji. Należałoby rozważyć modyfikację przepisów prawa odnoszących się do mediacji, np. wprowadzenie w ustawie przepisów o niezaskarżalności ustaleń w sytuacji, gdy żadna ze stron nie naruszy warunków mediacji.

4. Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone zostało uregulowane w art. 119–122 p.p.s.a. Stanowi ono szczególny tryb postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze fakultatywnym. 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, co wpływa na szybkość postępowania.

W myśl art. 119 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności (art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach) albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym pod-

stawę do wznowienia postępowania lub też strona zgłosi taki wniosek, a żadna z pozostałych stron, w terminie 14 dni od zawiadomienia, nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Przyjęcie przez sąd sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym nie oznacza, że sprawa musi już się toczyć w tym trybie. Zgodnie bowiem z art. 122 wymienionej ustawy, sąd rozpoznający sprawę w trybie uproszczonym może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie.

W 2006 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały w postępowaniu uproszczonym 682 skargi na akty i czynności (0,89% załatwionych spraw), z czego uwzględniono 452 skargi (66,2%), a 229 oddalono. Na bezczynność organu wniesiono 1 skargę, która została uwzględniona. Dla porównania przedstawionych danych, w 2005 r. sądy administracyjne rozpoznały w postępowaniu uproszczonym 1378 skarg na akty i czynności, co stanowiło 1,5% załatwionych spraw. Na bezczynność organu rozpoznano 12 skarg.

W bieżącym roku sądy rozstrzygały w postępowaniu uproszczonym sprawy, których przedmiotem były m.in. zobowiązania w podatku od towarów i usług, uprawnienia kombatanckie, świadczenia pielęgnacyjne. Nie zabrakło również spraw, których przedmiotem były kwestie odpowiedzialności wspólników spółki cywilnej za zaległości podatkowe spółki oraz obciążenia gminy opłatą za czynności związane z wydaniem opinii uzgadniającej do decyzji.

Z nadesłanych przez wojewódzkie sądy administracyjne materiałów wynika, że wnioski o wszczęcie postępowania uproszczonego wnosiły przede wszystkim samorządowe kolegia odwoławcze oraz Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Rok 2006 przyniósł znaczne zmniejszenie zainteresowania stron instytucją postępowania uproszczonego. liczba spraw, które zostały rozpoznane w tym trybie zmalała o ponad 50% w stosunku do 2005 r.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

Do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego należy rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej, rozstrzyganie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między

organami tych jednostek a organami administracji rządowej, a także rozpoznawanie spraw należących do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw[1]. Zgodnie z art. 39 p.u.s.a. NSA dzieli się na izby: Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjmą, które sprawują, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych we właściwych sprawach.

W 2006 r. w NSA orzekało 75 sędziów, z czego w Izbie Finansowej – 23, w Izbie Gospodarczej – 25, a w Ogólnoadministracyjnej – 27. Sędziowie średnio załatwili 236 spraw na osobę.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W ubiegłym roku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęły 10 354 skargi kasacyjne (8% więcej niż w roku 2005). Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 6256 skarg. Łącznie NSA miał do rozpatrzenia 16 610 spraw. W 2006 r. załatwiono 8715 skarg kasacyjnych (52%), z czego 7598 (87%) na rozprawie, a 1117 (13%) na posiedzeniu niejawnym. Na rozprawie uwzględniono 1374 skargi (15%), oddalono 5957, a 93 odrzucono. W inny sposób zostały załatwione 174 skargi. Na posiedzeniu niejawnym NSA uwzględnił 137 skarg (12%), 416 oddalił, 67 odrzucił, a 498 załatwił w inny sposób. Do rozpatrzenia w następnym okresie pozostało 7895 skarg kasacyjnych. Wpływ skarg kasacyjnych z poszczególnych sądów wojewódzkich i ich załatwienie przedstawia tabela nr XII.

Poza skargami kasacyjnymi NSA załatwił w minionym roku 5438 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji. W 418 przypadkach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazano sprawy do ponownego rozpoznania – stanowi to 7,6% ogółu spraw załatwionych. W 408 sprawach zostały uchylone orzeczenia sądu pierwszej instancji, w 237 przypadkach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznano sprawy, a w 4110 sprawach oddalono zażalenie. Sąd rozpatrzył w inny sposób 265 spraw (4,8%). Szczegółowe dane statystyczne zawiera tabela nr XIII.

W 2006 r. do NSA wpłynęły 182 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpoznania 27 spraw. Sąd załatwił 200 skarg, z czego 27 spraw uwzględnił (13,5%), 45 oddalił, a 128 rozpatrzył w inny sposób. Na okres następny pozostało do załatwienia 9 skarg. Szczegółowe dane zawiera tabela nr XIV.

[1] Zgodnie z art. 9 i art. 48 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych. Odmowa udostępnienia informacji publicznej – art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

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

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

W 2006 r. złożono ogółem 21 wniosków o podjęcie uchwały, w tym dwa w trybie abstrakcyjnym (wniosek Prezesa NSA i wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich) i 19 w trybie konkretnym (5 w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 13 w Izbie Finansowej i 3 w Izbie Gospodarczej). Z poprzedniego okresu pozostało do rozstrzygnięcia 6 wniosków. Rozstrzygnięto 17 wniosków. Podjęto 13 uchwał, wydano 2 wyroki w trybie art. 187 § 3 oraz 2 postanowienia odmawiające podjęcia uchwały. Do rozstrzygnięcia pozostało 10 wniosków.

W zakresie właściwości Izby Finansowej na uwagę zasługuje uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 16 października 2006 r., sygn. akt I FPS 2/06, zainicjowana pytaniem składu orzekającego w sprawie o sygn. akt I FSK 785/05, w której stwierdzono, że art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) nie może – w świetle wyroku TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97 – stanowić podstawy do ustalenia osobie fizycznej dodatkowego zobowiązania podatkowego w sytuacji, gdy grozi jej odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe. W powołanym orzeczeniu TK, zgodnie z zakresem wniosku, ograniczył swoją wypowiedź do kwestii zbiegu odpowiedzialności, o której mowa w art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe, natomiast do rozważenia pozostało pytanie, co do zbiegu sankcji określonej w art. 27 ust. 6 ww. ustawy z odpowiedzialnością

za przestępstwo skarbowe. W ocenie NSA, jeżeli niedopuszczalne jest kumulowanie sankcji z art. 27 ust. 6 ustawy podatkowej i z ustawy karnej skarbowej w stosunku do osoby fizycznej popełniającej wykroczenie, to tym bardziej niedopuszczalne jest podwójne karanie osoby fizycznej dopuszczającej się przestępstwa w związku z rozliczaniem podatku od towarów i usług.

Z kolei w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt I FPS 3/06 rozważano kwestię obligatoryjnego sporządzania uzasadnienia wyroku przez sąd pierwszej instancji w sytuacji połączenia kilku oddzielnych spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia. W tym zakresie uznano, że wynikający z art. 141 § 1 p.p.s.a. obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku dotyczy także sytuacji, w której na podstawie art. 111 § 2 tej ustawy sąd połączył do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia kilka oddzielnych spraw pozostających w związku i w niektórych z nich skargi oddalił. W uchwale wywiedziono, że art. 141 § 1 p.p.s.a. odnosi się do obowiązku sporządzenia uzasadnienia wyroku z urzędu bez wskazywania rodzaju rozstrzygnięcia sądu, jakie mogą być wydane, a § 2 ustanawia wyjątek od zasady, którego nie można interpretować rozszerzająco. Art. 141 § 2 p.p.s.a. będzie miał zastosowanie wyłącznie do sytuacji, w których skargę strony oddalono w całości (a nie także w części). To z kolei oznacza, że art. 141 § 1 p.p.s.a. obejmuje wszystkie inne przypadki rozstrzygnięć zawartych w wyrokach sądu administracyjnego, w tym także takie, w których sąd w połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawach niektóre z decyzji uchylił, a niektóre skargi oddalił.

W postanowieniu siedmiu sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I FPS 3/05 NSA odmówił podjęcia uchwały co do wątpliwości, czy zapłata zaległości podatkowej w podatku od towarów i usług określonej w decyzji wymiarowej organu podatkowego pierwszej instancji przed rozpatrzeniem odwołania od takiej decyzji jest zapłatą podatku powodującą wygaśnięcie zobowiązania podatkowego w rozumieniu art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Skład rozpoznający sprawę nie mógł poddać kontroli poprawności ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę orzekania przez sąd pierwszej instancji, które miały istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia (w tym przypadku chodziło o moment zapłaty podatku, co pozwoliłoby określić tytuł, na podstawie którego dokonano płatności), w sprawie bowiem nie sformułowano w środku odwoławczym zarzutów naruszenia prawa procesowego.

Poszerzone składy orzekające Izby Finansowej rozstrzygały również wątpliwości, powstałe na gruncie wykładni i stosowania przepisów ustaw o podatkach dochodowych. Odnoszono się do kwestii uzyskania przez osobę prawną (spółkę z o.o.) przychodu z tytułu nieodpłatnego świadczenia poprzez odroczenie przez zgromadzenie wspólników wypłaty dywidendy należnej jedynemu jej wspólnikowi oraz zwolnienia dochodu z odpłatnego zbycia akcji przez osobę fizyczną w celu ich umorzenia.

W uchwale z dnia 16 października 2006 r., sygn. akt II FPS 1/06 NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym w 2001 r. odroczenie przez zgromadzenie wspól-

ników spółki z o.o. wypłaty należnej jedynemu jej wspólnikowi dywidendy, do której prawo nabył pod rządami Kodeksu handlowego, oznaczało otrzymanie przez tę spółkę nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.

W uchwale z dnia 20 listopada 2006 r., sygn. akt II FPS 2/06 NSA uznał, że do uzyskanego w 2004 r. dochodu z odpłatnego zbycia akcji, o których mowa w art. 52 pkt 1 lit. b/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w celu ich umorzenia, nie stosuje się przepisów tej ustawy, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956 ze zm.), pod warunkiem że są to akcje nabyte przed dniem 1 stycznia 2004 r. Art. 19 ust. 1 pkt 2 tej ustawy stanowi kontynuację, w zmienionej formule, zwolnienia podatkowego o charakterze okresowym, przewidzianego w art. 52 pkt 1 lit. b/ u.p.d.o.f. Przepis ten realizuje podnoszony w orzecznictwie TK oraz trybunałów europejskich postulat ochrony praw nabytych podatników, którzy nabyli akcje, o których mowa w art. 52 pkt 1 lit. b/ u.p.d.o.f. przed dniem 1 stycznia 2004 r., a odpłatnie je zbyli, w celu umorzenia, po tej dacie.

Istotnym wreszcie uzupełnieniem dotychczasowego dorobku orzecznictwa NSA, dotyczącego specyficznej konstrukcji i charakteru tzw. abstrakcyjnych pytań prawnych, było postanowienie siedmiu sędziów NSA z dnia 20 listopada 2006 r., sygn. akt II FPS 3/06, wydane w wyniku pytania skierowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, którym odmówiono podjęcia uchwały. Rzecznik domagał się wyjaśnienia, czy usługi świadczone przez lekarzy weterynarii, polegające na badaniu przed i po uboju zwierząt rzeźnych, są usługami weterynaryjnymi zaliczonymi zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług, dalej „PKWiU", do klasy 85.20, podlegającymi opodatkowaniu na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. c/ ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych dochodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 930 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do końca 2002 r., czy też jako usługi w zakresie badań i analiz składu czystości substancji (PKWiU 74.30.11) podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, wynikających z przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. NSA odmówił podjęcia uchwały uznając, że Rzecznik Praw Obywatelskich, w istocie, dochodzi rozstrzygnięcia w przedmiocie prawidłowości kwalifikowania przez organy statystyki publicznej, a za nimi przez organy podatkowe, wykonywanego przez lekarzy weterynarii badania przed i po uboju zwierząt rzeźnych do poszczególnych grupowań klasyfikacyjnych PKWiU. Wykorzystywane w postępowaniach podatkowych opinie organów statystyki publicznej, interpretujące w kontekście określonych stanów faktycznych standardy i nomenklatury statystyczne, nie stanowiąc ani prawa ani też decyzji administracyjnej, nie są również aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z mo-

cy prawa. Zdaniem NSA, interpretacje standardów i nomenklatur statystycznych wykonywane przez organy statystyki państwowej nie mieszczą się w zakresie sądowej kontroli działalności administracji publicznej przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 1 i 4 p.p.s.a., nie ma zatem podstaw prawnych, aby w trybie i zakresie powołanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 tej ustawy wypowiadać się o możliwości, uzasadnieniu, a w rezultacie również prawidłowości konkretnej interpretacji statystycznej określonej czynności faktycznej.

W zakresie właściwości Izby Gospodarczej wydano, w trybie art. 187 § 3 p.p.s.a., wyrok z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 54/05, w którym rozwiązano problem braku przepisów intertemporalnych w Prawie własności przemysłowej odnośnie do stosowania postanowień umów międzynarodowych. NSA stwierdził, że dokonane ratyfikowaną przez Polskę umową międzynarodową, przed akcesją do Unii Europejskiej, przedłużenie do dwudziestu lat okresu ważności patentów ma zastosowanie do wcześniej udzielonych patentów na okres piętnastu lat i następuje przez zmianę decyzji Urzędu Patentowego w trybie art. 155 k.p.a. (szerzej na ten temat w części II).

W uchwale z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt II GPS 1/06 NSA odniósł się do zagadnienia prawnego dotyczącego charakteru prawnego odmowy udzielenia pożyczki, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) przez samorząd województwa oraz czy na tę odmowę przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zdaniem NSA, odmowa ta nie jest sprawą sądowoadministracyjną w rozumieniu art. 1 w związku z art. 3 p.p.s.a. oraz na tę odmowę nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Należy dodać, że trzech sędziów złożyło zdanie odrębne dowodząc, że na odmowę udzielenie pożyczki przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

W zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej wydano 6 uchwał, 1 wyrok i 1 postanowienie. W wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/05, wydanym w trybie art. 187 § 3 p.p.s.a., NSA odniósł się do zagadnienia kompetencji każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny, czy określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą i Konstytucją. Zdaniem NSA, to uprawnienie nie pozostaje w kolizji z rolą Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdzenie takiej niezgodności przez sąd jest podstawą do odmowy zastosowania zakwestionowanego przepisu w toku rozpoznawania określonej sprawy, mimo że formalnie przepis ten pozostaje w systemie prawnym.

W uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 6/05 NSA odniósł się do statusu prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Rozbieżności w orzecznictwie dotyczyły wnoszenia skargi przez prokuratora w sytuacji, gdy prokurator zaskarżał decyzję wydaną w postępowaniu administracyjnym, w którym brał udział. Prezentowany był pogląd, że prokurator, na podstawie art. 52 § 1 p.p.s.a., nie ma obowiązku wyczerpania środków odwoławczych, a więc może wnieść skargę

na decyzję organu pierwszej instancji także wówczas, gdy bierze on udział w postępowaniu administracyjnym. NSA wyjaśnił, że obowiązek wyczerpania środków odwoławczych w postępowaniu administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu na decyzję administracyjną dotyczy prokuratora, który brał udział w postępowaniu administracyjnym. Przepis art. 52 § 1 p.p.s.a. należy bowiem odczytywać w ten sposób, że jeżeli prokurator bierze udział w postępowaniu administracyjnym, które przewiduje środki odwoławcze, to ma uprawnienia strony i jest skarżącym, a więc nie może z pominięciem wyczerpania środków odwoławczych wnosić skargi na decyzję organu pierwszej instancji, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

W uchwale z dnia 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06 NSA odniósł się do zagadnienia związanego z reformą rolną. Wątpliwości w orzecznictwie dotyczyły właściwości organu administracji publicznej do rozpoznawania spraw byłych właścicieli nieruchomości ziemskich i ich następców prawnych o rozstrzygnięcie, że określona nieruchomość lub jej część, stanowiąca tzw. zespół pałacowo-parkowy lub zespół dworkowo-parkowy, nie wchodziła w skład nieruchomości ziemskiej, która z mocy prawa przechodziła na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele reformy rolnej. NSA wyjaśnił, że jakkolwiek przejęcie własności nieruchomości następowało z mocy prawa i nie wymagało wydania aktu administracyjnego w tym przedmiocie, to jednak przyjęto rozwiązanie, iż w przypadkach spornych, kiedy właściciel (współwłaściciel) nieruchomości uważał, że jego nieruchomość lub jej część z takich czy innych względów nie spełnia warunków określonych w art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu i w związku z tym powinna być wyłączona spod działania tego przepisu, miał zastosowanie § 5 rozporządzenia wykonawczego, który stanowił, że na wniosek właściciela organ administracji rozstrzyga, czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu.

Zagadnienie dotyczące zakresu kognicji sądu administracyjnego ujawniło się w toku rozpoznawania spraw żołnierzy zawodowych ze skarg na decyzje o wyznaczeniu na stanowisko służbowe, w zakresie dotyczącym określenia w tej decyzji należnego uposażenia. Przepis art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.) wyłączył prawo żołnierza do wniesienia skargi na decyzję w sprawach wyznaczenia, przeniesienia i zwolnienia ze stanowiska służbowego. Integralną częścią decyzji o wyznaczeniu na stanowisko służbowe jest określenie grupy uposażenia, a wobec tego powstała wątpliwość, czy dopuszczalna jest skarga na taką decyzję w części rozstrzygającej o należnym żołnierzowi uposażeniu. W uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 3/06 NSA przyjął, że przepis art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, który wyłącza wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję w sprawie wyznaczenia żołnierza zawodowego na stanowisko służbowe, nie ma zastosowania do skargi na zawarte w decyzji o wy-

znaczeniu na stanowisko służbowe rozstrzygnięcie o należnym żołnierzowi uposażeniu. Odwołując się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r. sygn. akt K 28/97 oraz z dnia 9 czerwca 1997 r. sygn. akt K 24/96 i z dnia 10 lipca 2000 r. sygn. akt SK 12/99 NSA wskazał, że ograniczenie prawa do sądu nie może być interpretowane rozszerzająco, a wobec tego racje, które przemawiają za ograniczeniem prawa do sądu żołnierza zawodowego w zakresie dotyczącym wyznaczenia na stanowisko, nie mogą uzasadniać ograniczenia prawa do sądu w zakresie rozstrzygnięcia o należnym żołnierzowi uposażeniu. Rozstrzygnięcie o uposażeniu stanowi na tyle samodzielny element decyzji o wyznaczeniu żołnierza na określone stanowisko służbowe, że zaskarżenie takiej decyzji w części dotyczącej uposażenia i kontrola sądowa takiej decyzji w tej części są możliwe bez potrzeby kwestionowania rozstrzygnięcia dotyczącego określenia stanowiska służbowego i wyznaczenia żołnierza na to stanowisko.

W uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r. sygn. akt I OPS 1/06, która dotyczyła wymierzania opłaty podwyższonej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, przyjęto stanowisko, że sankcja administracyjna za naruszanie przepisów prawa administracyjnego (w tym przypadku za naruszenie zakazu przejazdu pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia) powinna być wymierzana na podstawie przepisów obowiązujących w dacie zdarzenia. Za takim stanowiskiem przemawia przede wszystkim to, że sprawca zdarzenia ma przestrzegać obowiązujące przepisy i liczyć się z poniesieniem znanych mu konsekwencji ich naruszenia.

Na szczególną uwagę zasługuje uchwała z dnia 10 lipca 2006 r. sygn. akt I OPS 7/05, podjęta na wniosek Prezesa NSA, dotycząca kwestii, czy rozstrzygnięcia Szefa Służby Cywilnej, podejmowane w postępowaniu konkursowym, o którym mowa jest w art. 41 i następnych ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49 poz. 483 ze zm.) należą do spraw ze stosunków pracy i stosunków służbowych, w rozumieniu art. 239 pkt 1 lit. d/ p.p.s.a.. Zdaniem NSA, analiza ww. przepisów prowadzi do wniosku, że samo przeprowadzenie konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (postępowanie konkursowe) jest sprawą z zakresu administracji publicznej, ale nie jest to sprawa ze stosunku pracy lub stosunku służbowego osób zgłaszających swój udział w konkursie oraz uczestniczących w konkursie. Treścią tych przepisów bowiem nie jest regulowanie stosunków pracy lub stosunków służbowych tych osób. Postępowanie konkursowe, którego przedmiotem jest przeprowadzenie konkursu na określone stanowiska w służbie cywilnej ma na celu rozstrzyganie o wyborze kandydata, a nie o treści stosunku pracy lub stosunku służbowego osoby uczestniczącej w konkursie. Nie zmienia tego w niczym okoliczność, że rozstrzygnięcia w takiej sprawie mogą mieć znaczenie prawne w innych sprawach tych osób, na przykład konsekwencją tych rozstrzygnięć może być odrębna sprawa dotycząca nawiązania stosunku pracy albo jego zmiany.

Konkursu na stanowisko dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej dotyczyło postanowienie siedmiu sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/06 (ze zdaniem odrębnym), w którym NSA uchylił postanowienie w przedmiocie unieważnienia postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej i przekazał sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Zdaniem NSA, skoro ustawa o jednostkach badawczo-rozwojowych, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Nauki z dnia 10 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania konkursowego przy wyłanianiu kandydatów na funkcje dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej (Dz. U. Nr 101, poz. 1101) nie przewidują unieważnienia konkursu, to postanowienie organu nadzoru unieważniające postępowanie konkursowe należy zakwalifikować jako decyzję administracyjną, mimo że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują takiej formy działania organu. Taki akt administracyjny dotknięty jest wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydany bez podstawy prawnej. Oznacza to, że adresat takiej wadliwej decyzji ma prawo uzyskać ochronę w postępowaniu sądowoadministracyjnym i domagać się jej kontroli przed sądem administracyjnym. Istnienie uprawnienia do wniesienia skargi wywołuje ze strony sądu powinność jej rozpoznania.

Zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt I OPS 5/06 dotyczyła kosztów postępowania rozgraniczeniowego. NSA uznał, że organ administracji publicznej orzekając o kosztach postępowania rozgraniczeniowego, na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a., może obciążyć kosztami rozgraniczenia nieruchomości strony będące właścicielami sąsiadujących nieruchomości (art. 152 Kodeksu cywilnego), a nie tylko stronę, która żądała wszczęcia postępowania. NSA powołał się na art. 152 k.c., który stanowi podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia o kosztach rozgraniczenia także w przypadku, gdy rozgraniczenie następuje w postępowaniu przed organem administracji publicznej. Koszty postępowania, których poniesienie nie jest ustawowym obowiązkiem organu, obciążają strony. Na podstawie art. 262 § 1 k.p.a. można orzec o kosztach rozgraniczenia poniesionych przez organ administracji publicznej (np. wynagrodzeniu upoważnionego geodety) i obciążyć kosztami rozgraniczenia wyłożonymi przez organ, po połowie strony będące właścicielami gruntów sąsiadujących objętych rozgraniczeniem, na zasadach określonych w art. 152 k.c. Skoro koszty rozgraniczenia ponoszą właściciele gruntów sąsiadujących po połowie, to obowiązek ten istnieje już w toku postępowania administracyjnego, a więc organ prowadzący takie postępowanie może także żądać od stron złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów rozgraniczenia, mając na uwadze, że koszty te obciążają właścicieli sąsiadujących gruntów po połowie (art. 262 § 2 k.p.a.).

W uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 5/05 odniesiono się do charakteru protokołu zdawczo-odbiorczego wymienionego w § 3 rozporządzenia Mi-

nistra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej do organizacji administracji publicznej określonej przepisami o reformie administracji publicznej (Dz. U. Nr 156, poz. 1027). NSA uznał, że ww. protokół zdawczo-odbiorczy jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 k.p.a., potwierdzającym nabycie mienia, na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i określającym stan władania mieniem Skarbu Państwa przez jednostki organizacyjne przejmowane z dniem 1 stycznia 1999 r. przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Wojewoda wydając decyzję deklaratoryjną, stwierdzającą nabycie z mocy prawa mienia, którym uprzednio władała Okręgowa Dyrekcja Dróg Publicznych, jest związany faktycznym podziałem mienia dokonanym w drodze protokołu zdawczo-odbiorczego.

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.

4. Spory kompetencyjne

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 4 w związku z art. 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Spory o właściwość są rodzajem sporów w obrębie jednostek samorządu terytorialnego o to, kto jest właściwy do załatwienia danej sprawy. W sporach kompetencyjnych zaś, po jednej stronie występuje organ samorządu, po drugiej – organ administracji rządowej. Jednakże generalnie pojęciem sporu kompetencyjnego obejmuje się także spory o właściwość i tak to jest zapisane w rejestrach NSA.

W 2006 r. do NSA wpłynęły 232 wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, co z pozostałymi z okresu poprzedniego 48 wnioskami stanowiło łączną liczbę 280 wniosków do załatwienia. NSA załatwił 208 wniosków (74,2% w stosunku do wpływu), w tym 113 na rozprawie i 95 na posiedzeniu niejawnym. 72 wnioski zostały do załatwienia na okres następny. Najwięcej wniosków, bo 191 załatwiono w Izbie Ogólnoadministracyjnej, w Izbie Finansowej 9, a w Izbie Gospodarczej 8 wniosków.

W orzeczeniach rozstrzygających spory kompetencyjne w zakresie właściwości Izby Finansowej NSA wskazywał organy właściwe w zakresie m.in. rozpatrzenia

wniosku dotyczącego opłaty skarbowej oraz dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego ucznia.

W pierwszej z kwestii spornych w postanowieniach z dnia 3 stycznia i 23 maja 2006 r., sygn. akt II FW 6/05 i II FW 1/06 NSA uznał, że w świetle art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2004 r., Nr 253, poz. 2532 ze zm.) dla wyznaczenia właściwego miejscowo do załatwienia sprawy organu samorządu terytorialnego (Prezydenta Miasta) nie ma znaczenia, że podanie (zażalenie, odwołanie) w sprawie opłaty skarbowej zostało przyjęte przez Ośrodek Zamiejscowy Izby Skarbowej. Ten bowiem nie jest siedzibą organu (Dyrektora Izby Skarbowej), która stanowi kryterium ustalenia organu właściwego miejscowo do załatwienia sprawy.

Omawiając problematykę organu właściwego w sprawie dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego ucznia, w postanowieniu z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt II FW 3/06, NSA stwierdził, że w świetle art. 13 ust. 1 i 2 o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956 ze zm.) oraz art. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 145, poz. 1532), ze znoszonej ulgi podatkowej z tytułu wykształcenia ucznia (art. 27c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – Dz. U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 ze zm.) mogli nadal korzystać wyłącznie podatnicy, którzy umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego młodocianych zawarli przed dniem 1 stycznia 2004 r. oraz szkolenie uczniów rozpoczęli najpóźniej w roku szkolnym 2003/2004. W pozostałych przypadkach zawarcia umowy po dniu 31 grudnia 2003 r. bądź też w przypadku umowy zawartej w okresie wcześniejszym, ale rozpoczęciem kształcenia w roku szkolnym 2004/2005 zastosowanie mają nowe zasady wprowadzone w art. 70b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r., Nr 67, poz. 329 ze zm.). Sąd podkreślił przy tym, że w tej ostatniej sytuacji ocenie podlega wniosek o przyznanie dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego ucznia u konkretnego pracodawcy (podatnika), do którego skierowana mogła zostać pomoc ze strony Państwa. Bez znaczenia natomiast dla oceny zastosowania właściwych przepisów pozostaje fakt, że kształcenie ucznia rozpoczęto w okresie wcześniejszym, na podstawie umów zawieranych z innymi pracodawcami. Z dofinansowania bądź też obniżki podatku korzysta pracodawca (podatnik), a nie młodociany, z którym zawierana jest umowa.

W zakresie właściwości Izby Gospodarczej w sprawach II GW 4/06, II GW 5/06 i II GW 6/06 rozstrzygnięto jeden spór kompetencyjny i dwa spory negatywne o właściwość. W pozostałych przypadkach oddalono wnioski.

W sprawie o sygn. akt II GW 4/06 NSA wskazał Ministra Środowiska jako organ właściwy do rozpatrzenia skargi na decyzję wojewody uchylającą decyzję organu pierwszej instancji w przedmiocie wymierzenia opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji i umarzającą postępowanie w sprawie. Mi-

nister Środowiska, do którego skierowano skargę, przekazał ją do samorządowego kolegium odwoławczego. Z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wystąpiło samorządowe kolegium odwoławcze.

W sprawie o sygn. akt II GW 5/06 przedmiotem rozstrzygnięcia był negatywny spór o właściwość między dwoma organami jednostek samorządu terytorialnego, które nie mają wspólnego organu wyższego stopnia: między Prezydentem m.st. Warszawy a Prezydentem miasta Płocka. Prezydent Warszawy stwierdził, że nie jest organem właściwym do rozpatrzenia wniosku osoby, przebywające w Zakładzie Karnym w Płocku, o dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej wraz z wnioskiem RG–1 o wpis do krajowego rejestru podmiotów gospodarki narodowej lub o zmianę cech objętych wpisem oraz formularzem NIP–1. Z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu wystąpił Prezydent miasta Płocka. NSA wskazał Prezydenta m.st. Warszawy, z okoliczności rozpoznawanej sprawy bowiem wynikało, że zamiarem wnioskującego o wpis jest zamieszkanie w Warszawie, a nie w Płocku. Okoliczność, że jest on zameldowany w Warszawie, nie ma przy tym automatycznie znaczenia przesądzającego, ale stanowi jeden z elementów oceny sytuacji.

W sprawie o sygn. akt II GW 6/06 NSA rozstrzygnął spór o właściwość między Marszałkiem województwa podlaskiego a Starostą łomżyńskim wskazując Starostę łomżyńskiego jako organ właściwy do przeprowadzenia postępowania w sprawie z wniosku o zatwierdzenie projektu prac geologicznych.

W zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej w 106 przypadkach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, natomiast w 85 przypadkach oddalono wnioski.

W postanowieniu z dnia 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OW 4/06 NSA odniósł się do istoty sporu kompetencyjnego. W przypadku wyłączenia organu na podstawie art. 26 § 2 pkt 1 k.p.a. organ wyższego stopnia wyznacza do załatwienia sprawy inny podległy organ. Postanowienie wydane w trybie art. 26 § 2 k.p.a. wiąże organ wyznaczony do załatwienia sprawy, nie podlega bowiem zaskarżeniu. W takiej sytuacji nie ma sporu kompetencyjnego.

W orzecznictwie rozważono również kwestię, czy spór kompetencyjny może powstać również na gruncie porozumień administracyjnych. W postanowieniu z dnia 24 października 2006 r., sygn. akt II OW 32/06 podkreślono, że zasadniczo spór kompetencyjny jest sporem dotyczącym właściwości organów wynikającej z ustawy, przy czym nie chodzi tu tylko o samą ustawę, ale także o przepisy aktów wykonawczych. Może tu chodzić także o właściwość wyznaczaną postanowieniami porozumień administracyjnych zawartych między organami, jeżeli zawarcie takiego porozumienia jest przez przepisy aktu ustawowego dopuszczalne.

Natomiast w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2006 r. (sygn. akt I OW 278/05) zaznaczono, że konkretnego, oznaczonego jako przedmiot skargi do WSA postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego rozstrzygającego spór o wła-

ściwość nie można utożsamiać ze sporem kompetencyjnym w rozumieniu art. 15 § 1 pkt 4 w zw. z art. 4 p.p.s.a., do którego rozstrzygania uprawniony jest wyłącznie NSA. Występujący spór o właściwość jest już przedmiotowym postanowieniem rozstrzygnięty i brak jest jakichkolwiek podstaw do podjęcia działań w opisanym zakresie przez NSA. W takiej sytuacji NSA zobowiązany jest wydać postanowienie o przekazaniu do rozpoznania sprawy temu samemu lub innemu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu.

Moment powstania sporu wskazano natomiast w postanowieniu z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt I OW 214/05. Organ, który nie jest właściwy w sprawie, przekazuje sprawę do organu właściwego, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 65 § 1 k.p.a.). Zatem w pierwszej kolejności organ, który uznaje się za niewłaściwy, powinien wydać stosowne postanowienie, które doręcza się stronom, z możliwością wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia, a w razie wydania postanowienia w tym przedmiocie przez organ wyższego stopnia – wniesienia skargi na takie postanowienie do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Spór kompetencyjny lub spór o właściwość, objęty kognicją NSA, powstaje dopiero wówczas, gdy postanowienie o przekazaniu sprawy innemu organowi jest ostateczne i kwestia ta nie została rozstrzygnięta przez wojewódzki sąd administracyjny, a organ, któremu sprawa został tak przekazana, nie podziela stanowiska wyrażonego w postanowieniu o przekazaniu sprawy. Warunkiem powstania sporu konieczne jest, aby w danej sprawie co najmniej dwa organy uznały się za niewłaściwe do jej rozpoznania. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu złożony w sytuacji, w której wnioskodawca powołuje się jedynie na stanowisko innego organu, który uznał się za niewłaściwy w podobnej sprawie, jest niedopuszczalny (por. postanowienie z dnia 28 lutego 2006 r. sygn. akt I OW 238/05).

Koszty postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu oraz charakter prawny wniosku o rozstrzygnięcie sporu budzą niekiedy znaczne wątpliwości uczestników takich sporów. Tych zagadnień dotyczyło postanowienie z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OW 58/05. W omawianym orzeczeniu zaznaczono, że wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego jest wnioskiem wszczynającym postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o skardze (art. 64 § 3 p.p.s.a.), a do rozpoznania wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym (art. 15 § 2 p.p.s.a.). W kwestii kosztów zaznaczono, iż w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada, że strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 199 p. p.s.a.). Wyjątki od tej zasady zostały określone w art. 200–201, art. 203–204 tej ustawy i tylko w tych wypadkach sąd może orzekać o zwrocie kosztów postępowania między stronami (art. 209 p.p.s.a.). Zdaniem NSA, żaden ze wskazanych przepisów nie może być stosowany w sprawie z wniosku organu o rozstrzygnięcie sporu

kompetencyjnego, a w szczególności nie może być odpowiednio stosowany art. 200 p.p.s.a. Wyjątek co do zwrotu kosztów postępowania, określony w art. 200 p.p.s.a., podyktowany jest tym, że skarga jest środkiem kontroli działalności administracji publicznej i wobec tego – w razie uwzględnienia skargi – skarżącemu przysługuje zwrot kosztów postępowania od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność. Te względy nie występują w sprawie z wniosku organu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, a wobec tego w takiej sprawie ma zastosowanie ogólny przepis art. 199 p.p.s.a. Oznacza to, że stosownie do art. 209 w związku z art. 157 § 1 tej ustawy brak jest podstaw do zamieszczenia w postanowieniu w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego orzeczenia dotyczącego zwrotu kosztów postępowania.

W orzecznictwie NSA nie budzi również wątpliwości, że wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość może zostać cofnięty. W postanowieniu z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. akt I OW 273/05 zaznaczono, że zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 60 w zw. z 64 § 3 p.p.s.a. cofnięcie wniosku o rozstrzygnięcie sporu wiąże NSA. Jednakże NSA może uznać cofnięcie za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Jeżeli wnioskodawca skutecznie cofnął wniosek, to zgodnie z art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

W postanowieniu z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt I OW 9/06 potwierdzono, że p.p.s.a. nie przewiduje wstrzymania aktów lub czynności, w związku z prowadzonym postępowaniem w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Rozstrzygając spór kompetencyjny sąd wskazuje jedynie organ kompetentny do rozpatrzenia sprawy. Decyzja objęta wnioskiem nie jest natomiast przedmiotem skargi do NSA.

Na zwrócenie uwagi zasługuje sprawa I OW 52/06, w której sąd stwierdził, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma podstaw do przekazania Prezydentowi miasta Rzeszowa dokumentacji spraw zakończonych decyzjami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie z dnia 2 kwietnia 2002 r. nr DZ-62-M–10/2001 oraz z dnia 12 grudnia 2000 r. nr DZ-62-P–17/00. Sąd stwierdził, że kognicją sądów administracyjnych objęto między innymi rozstrzyganie sporów co do zadań publicznych, przy czym nie chodzi w tym wypadku o ogólną kontrolę administracji publicznej, o której mowa w art. 184 Konstytucji RP, lecz o rozstrzyganie przez sąd administracyjny, jak to przewiduje art. 166 ust. 3 Konstytucji, sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

W 2006 r. NSA załatwił o 25% więcej sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych niż w 2005 r. Jednakże w dalszym ciągu w około połowie załatwionych spraw spory są odrzucane lub oddalane z powodu braku istnienia sporu lub też z powodu uchybień organu, jak to miało miejsce w sprawie o sygn. akt. I OW 50/06.

5. Przewlekłość postępowania

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 1790, poz. 1843) strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

W 2006 r. NSA rozpoznało łącznie 211 skarg (wpłynęły 193 skargi, z poprzedniego okresu pozostało 28 skarg, co łącznie daje liczbę 221 skarg), wszystkie na posiedzeniu niejawnym. W Izbie Ogólnoadministracyjnej rozpoznano 193 skargi, spośród których uwzględniono 23 skargi na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, a w 19 z tych spraw uwzględniono żądanie strony i przyznano odpowiednią sumę pieniężną (najwyższa kwota przyznana 6000 zł). W Izbie Finansowej załatwiono 13 skarg, w tym 2 sprawy dotyczące postępowania przed NSA. Uwzględniono jedną skargę, ale nie orzeczono odszkodowania. Oddalono 4 skargi, a w pozostałych orzeczono w inny sposób.

W porównaniu z rokiem ubiegłym znacznie zmniejszył się wpływ skarg i liczba skarg uwzględnionych. Wskazuje to na poprawę dynamiki w rozstrzyganiu spraw.

CZĘŚĆ DRUGA

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WOJEWÓDZKICH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

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

W 2006 r. rozstrzygnięto w Izbie 2737 skarg kasacyjnych, z czego blisko 46% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, 30% podatku dochodowego od osób fizycznych, a 11% podatku od osób prawnych. W porównaniu z rokiem ubiegłym wpływ zwiększył się o 576 skarg kasacyjnych.

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2006 r.

z poprzedniego okresu	wpływ	łącznie do załatwienia	załatwiono	% do ogółu	na okres następny
2236	3323	5559	2737	49,2	2822

Ponadto załatwiono 1543 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 40% dotyczyło problematyki prawa pomocy, 10% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 17% uchybienia terminu, 0,3% (5 spraw) wyłączenia sędziego, 33% zażaleń dotyczyło innej problematyki. Na koniec 2006 r. zostało nierozpoznanych 140 zażaleń, co stanowi wpływ spraw w miesiącu grudniu. Rozpoznano 9 sporów kompetencyjnych, w 4 przypadkach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy, oddalono 5 wniosków. Spośród 13 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 2 dotyczących postępowania przed NSA uwzględniono jedną skar-

gę bez orzekania odszkodowania, cztery skargi zostały oddalone, a w pozostałych orzeczono w inny sposób. Wpłynęło 13 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. W ubiegłym roku wydano w Izbie Finansowej w tym trybie cztery uchwały i dwa postanowienia odmawiające podjęcia uchwały, dotyczących pytań prawnych zadanych przez poszczególne składy orzekające w konkretnych sprawach oraz *in abstracto* przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2006 r. zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 1222, osoby prawne – 985 i organy – 526. Organizacje społeczne wniosły 3 skargi a Rzecznik Praw Obywatelskich jedną.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w 1567 sprawach, co stanowi 63,2% spraw załatwionych na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 209 sprawach – 8,4%. Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji, wystąpili w 610 sprawach – 24,6%. Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 383 sprawach – 15,4%. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 1 sprawie jako pełnomocnik strony – 0,04%. Prokurator wziął udział w 6 sprawach – 0,2%.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Sprawowany przez Naczelny Sąd Administracyjny nadzór orzeczniczy nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi pozwala na ocenę, że niektóre z tych sądów pozytywnie wyróżnia odwoływanie się w orzecznictwie nie tylko do tekstów aktów prawnych, ale również do wartości i zasad konstytucyjnych oraz (co należy podkreślić) do prawa wspólnotowego. W tej ostatniej kwestii zaznaczyć trzeba, że odwołanie się do przepisów prawa wspólnotowego i do ich rozumienia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości następowało albo wprost (w odniesieniu do prawnej oceny stanów faktycznych mających miejsce po akcesji) albo też (w odniesieniu do stanów faktycznych mających miejsce przed 1 maja 2004 r.) poprzez prowspólnotową wykładnię przepisów obowiązujących przed akcesją.

Jako przykład w tym zakresie posłużyć może WSA w Warszawie, który w swoich orzeczeniach odwoływał się do zasady bezpośredniego skutku dyrektyw unijnych (wyrok w sprawie o sygn. akt III SA/Wa 1744/06, w sprawie sygn. akt III SA/Wa 3203/05) lub też do zasad konstytucyjnych (wyrok w sprawie sygn. akt III SA/Wa 609/06, wyrok w sprawie sygn. akt III SA/Wa 880/06).

Podobnie w orzecznictwie WSA w Olsztynie wyraźnie zaobserwować można tendencję do odwoływania się w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług do przepisów dyrektyw unijnych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

I tak np. w wyroku z dnia 5 stycznia 2006 r., sygn. akt I SA/Ol 445/05 sąd ten, rozstrzygając kwestię uprawnień podatników do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu towarów przed rejestracją podatnika, oparł się na zasadach wynikających z VI Dyrektywy VAT oraz na orzecznictwie ETS, co zaaprobowane zostało przez NSA (wyrok w sprawie I FSK 378/06 oddalający skargę kasacyjną Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie).

Wskazane wyżej tendencje orzecznictwa należy ocenić pozytywnie, aczkolwiek podkreślenia wymaga, że w niektórych przypadkach NSA uwzględniał skargi kasacyjne od orzeczeń odwołujących się do prawa unijnego przyjmując jego rozumienie (zob. np. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r. sygn. akt I FSK 945/05, w którym stwierdzono, że w przypadku usług o kompleksowym charakterze jednolita stawka podatku uwzględniać powinna charakter czynności podstawowej – orzeczenie to odbiega więc od interpretacji przepisów prawa unijnego dokonanej przez WSA w Warszawie w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 1802/06).

Kontrowersje, jakie w 2006 r. zarysowały się na gruncie prawa podatkowego, dotyczyły m.in. stosowania przepisów regulujących opodatkowanie opłatą targową, a w szczególności: definicji targowiska i okoliczności wyłączających podleganie opłacie targowej. Mimo celu nowelizacji z października 2002 r., jakim miało być doprecyzowanie norm powodujących problemy interpretacyjne w stosowaniu przepisów, szerokie ujęcie pojęcia „targowiska" oraz brak w ustawie definicji kategorii budynków, w których sprzedaż podlega opłacie targowej („targowisko pod dachem" oraz „hala używana do targów, aukcji i wystaw"), spowodowały utrudnienia w zakresie jednoznacznej klasyfikacji konkretnych obiektów handlowych, Zgodnie bowiem z art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Targowiskami są wszelkie miejsca, w których jest prowadzony handel, z zastrzeżeniem ust. 2a powołanego przepisu, który stanowi, że opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub częściach budynków, z wyjątkiem targowisk pod dachem oraz hal używanych do targów, aukcji i wystaw. Rozbieżności w zakresie interpretacji powyższej regulacji w sposób wyraźny zarysowały się w orzecznictwie WSA w Łodzi przy próbie odpowiedniej kwalifikacji hal targowych zlokalizowanych w Rzgowie pod Łodzią. Rozbieżności te skorygował NSA, który zaakcentował, że znaczenia pojęcia „budynek" należy poszukiwać w przepisach prawa budowlanego, a wyjaśnienia pojęć „targowisko pod dachem" oraz „hala używana do targów, aukcji i wystaw" można pomocniczo poszukiwać w rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r.: w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm.) oraz w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Dz. U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.). Ostatecznie NSA stanął na stanowisku (m.in. wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., sygn. akt II FSK 1507/06), że sprzedaż

dokonywana w hali, w której nie są organizowanie imprezy w postaci targów, aukcji i wystaw, o których mowa w art. 15 ust. 2a – *in fine* – u.p.o.l. nie podlega opłacie targowej. Uzasadniając powyższe stanowisko NSA wskazał, że art. 15 u.p.o.l. jest adresowany do szerokiego kręgu podmiotów (także sprzedawców „jednorazowych"), na które nakłada obowiązek świadczenia daniny publicznej. Powinien zatem być zredagowany w taki sposób, by sprzedawca, po zapoznaniu się z jego treścią, wiedział, czy dokonując sprzedaży w danym miejscu jest zobowiązany do uiszczenia opłaty targowej czy też nie. I to bez konieczności sięgania do przepisów prawa budowlanego czy pomocniczo do przepisów wydanych na podstawie ustawy o statystyce publicznej (odesłanie – w art. 1a pkt 1 u.p.o.l. dotyczy wyłącznie pojęcia „budynek", a okoliczność, że przedmiotowe hale są budynkami, była niesporna). Wykładnia takiego przepisu winna mieć charakter „operatywny", tzn. winna zmierzać do usuwania (a nie mnożenia) wyłaniających się wątpliwości. Egzegeza art. 15 – przy posłużeniu się językowymi dyrektywami wykładni – prowadzi do następujących wniosków, że wszystkie budynki, w których jest prowadzony handel, są targowiskami, sprzedaż dokonywana w budynkach (generalnie „wyłączona" z tego obowiązku) podlega opłacie targowej, gdy budynek jest targowiskiem pod dachem lub halą używaną do targów, aukcji i wystaw. Dla ponownego (wyjątek od wyjątku) objęcia sprzedaży dokonywanej w niektórych budynkach opłatą targową ustawodawca posłużył się kryterium techniczno-konstrukcyjnym (dach nad targowiskiem) i funkcjonalnym (sposób wykorzystania hali).

W realiach rozpatrywanych spraw (dotyczących opodatkowania hal targowych w Rzgowie) istotne stało się – w ocenie NSA – właściwe rozumienie drugiego z tych kryteriów: używanie do targów, aukcji i wystaw. Okoliczność, że przedmiotowe hale są budynkami była bowiem niesporna. Wyjaśnienia natomiast wymagały pojęcia „używana" oraz „targi". Żadne z nich nie ma swoistego znaczenia prawnego (nie jest określone przez język prawny), wobec czego należy się nimi posługiwać w znaczeniu, jakie mają one w języku potocznym. Używać to znaczy robić z czegoś użytek, spożytkować[1] także wykorzystywać, posługiwać się czymś. Sformułowanie „używanych", a nie np. „przeznaczonych" wskazuje, że nie chodzi tu o przewidywany (w tym celu go wzniesiono) sposób używania obiektu, lecz o faktyczne – i to nie jednorazowe – jego wykorzystywanie na wskazane w ust. 2a cele. Za nieuzasadniony NSA uznał pogląd, że pojęcie „targów" jest tożsame z pojęciami „sprzedaż" i „handel". Handel – w znaczeniu zarówno słownikowym, jak i potocznym to zorganizowana wymiana dóbr, obrót towarów polegający na kupnie-sprzedaży. Sprzedaż, w rozumieniu omawianej ustawy, to czynności dokonywane w ramach tego obrotu przez samego sprzedającego. Już samo zaoferowanie towaru do sprzedaży rodzi obowiązek uiszczenia opłaty targowej. Nie są to więc pojęcia tożsame, a pomiędzy

[1] Por. *Mały słownik języka polskiego,* pod. red. E. Soból, PWN, Warszawa 1998.

pierwszym z nich a drugim zachodzi stosunek nadrzędności. NSA nie zgodził się również z poglądem, że ustawodawca, wbrew podstawowym zasadom poprawnej legislacji, wprowadził trzecie pojęcie „targów" (pochodzące od czasownika targować się), by wyrazić to samo, co uprzednio zawarł w słowach sprzedaż czy handel. Jeżeli miałaby to być liczba mnoga od rzeczownika „targ", rozumianego jako miejsce, w którym dokonuje się sprzedaży i kupna towarów, to taki zabieg byłby pozbawiony sensu, skoro byłby to synonim targowiska. Nie jest to też z pewnością targ, jaki organizuje się zwyczajowo, w danej miejscowości w określony dzień tygodnia. Użyte w ust. 2a pojęcie „targów" oznacza imprezy służące „pokazaniu, zaprezentowaniu oferty handlowej, prowadzeniu negocjacji, a przy okazji dokonywaniu sprzedaży". Za tym poglądem – poza dyrektywami językowymi – przemawiają argumenty wynikające z wykładni systemowej wewnętrznej. Wymienione „jednym tchem", obok targów, aukcje i wystawy mają również charakter zorganizowanych imprez. Oznacza to, że ta część ust. 2 a (po słowie „oraz") tego rodzaju imprezom jest poświęcona.

Rozbieżne stanowiska prezentowane w WSA w Warszawie co do możliwości zwolnienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956 ze zm.) dochodu uzyskanego w 2004 r. z odpłatnego zbycia akcji w celu ich umorzenia spowodowały konieczność podjęcia uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA. Powyższa kwestia bowiem była w orzecznictwie tego sądu rozstrzygana niejednolicie. Mianowicie w wyrokach z dnia 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 1454/05, 19 października 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2394/05 czy też 20 grudnia 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2833/05 przyjęto, że ustawodawca odpłatne zbycie udziałów, akcji na rzecz spółki w celu ich umorzenia zaliczył do przychodów z udziałem w zyskach osób prawnych, a nie do przychodów z tytułu zbycia udziałów lub akcji, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. Natomiast w wyrokach z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2669/05, 15 grudnia 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 2752/05 i 29 grudnia 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 1446/05 zapadły odmienne rozstrzygnięcia. Kwestię tę analizował NSA w uchwale z dnia 20 listopada 2006 r., sygn. akt II FPS 2/06, w której stwierdził, że do uzyskanego w 2004 r. dochodu z odpłatnego zbycia akcji, o których mowa w art. 52 pkt 1 lit. b/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 ze zm.), w celu ich umorzenia, nie stosuje się przepisów tej ustawy, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r., pod warunkiem że są to akcje nabyte przed dniem 1 stycznia 2004 r. Motywy powyższego rozstrzygnięcia omówiono szerzej w niniejszym sprawozdaniu w części dotyczącej działalności uchwałodawczej Izby Finansowej.

Zagadnieniem spornym w 2006 r. pomiędzy poszczególnymi sądami wojewódzkimi pozostawała m.in. kwestia kwalifikowania odroczenia przez zgromadzenie

wspólników sp. z o.o. wypłaty jedynemu jej wspólnikowi dywidendy jako otrzymania przez tę spółkę nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U z 2000 r., Nr 54, poz. 654 ze zm.). Zdaniem WSA, w Szczecinie (wyroki z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SA/Sz 1244/99 i z 18 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 85/00) i Bydgoszczy (wyrok z dnia 16 lutego 2005 r., sygn. akt I SA/Bd 734/04), wyrażenie użyte w art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. należy rozumieć w kategoriach cywilnoprawnych, w związku z czym niewiązywanie się Spółki ze swych obowiązków w stosunku do udziałowców nie oznacza, że uzyskała ona nieodpłatne świadczenie. WSA w Warszawie opowiadał się natomiast za szerszym niż w prawie cywilnym rozumieniem pojęć znajdujących się w powołanym przepisie, czyli za możliwością uznania niewypłaconej dywidendy jako nieodpłatnego świadczenia o wartości ceny, jaką należałoby zapłacić za pozyskanie na rynku kapitału o stosownej wysokości (wyrok z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 1135/04). Powyższe zagadnienie prawne NSA rozstrzygnął w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 października 2006 r., sygn. akt II FPS 1/06 stwierdzając, że w stanie prawnym obowiązującym w 2001 r. odroczenie przez zgromadzenie wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wypłaty należnej jedynemu jej wspólnikowi dywidendy, do której prawo nabył pod rządami Kodeksu handlowego, oznaczało otrzymanie przez tę spółkę nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. Argumentację cytowanej uchwały przytoczono w części dotyczącej działalności uchwałodawczej Izby Finansowej.

W zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia rozszerzonego składu NSA (postanowienie z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie o sygn. akt II FSK 45/06 – II FPS 8/06) wskazano rozbieżne orzecznictwo WSA w Gliwicach i NSA na temat tego, czy koszty dyskonta weksli (odsetki dyskontowe, prowizja bankowa), których efektem jest uzyskanie przez spółkę pieniędzy w terminie wcześniejszym, niż to wynika z terminów płatności weksli, są kosztem uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. w stanie prawnym obowiązującym w 2000 r. W wyroku z dnia 12 maja 2005 r., sygn. akt FSK 1524/04, NSA wyraził pogląd, że za koszty uzyskania przychodu nie można uznać poniesionych kosztów dyskonta weksli, których efektem było uzyskanie przez spółkę pieniędzy w terminie wcześniejszym niż wynikało to z terminów płatności weksli, wystawionych przez odbiorcę tytułem zapłaty za zakupiony towar. Zdaniem sądu, działania podatnika związane z dyskontem weksli miały na celu uzyskanie środków pieniężnych, a nie uzyskanie przychodu, ten bowiem został już osiągnięty w dacie wystawienia faktur z tytułu sprzedaży towaru. Odmienny zupełnie pogląd zaprezentował NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt II FSK 339/05. W analogicznym niemalże stanie faktycznym Sąd ten stwierdził, że tezy, iż koszty bankowej operacji dyskonta weksla ponosi jego wystawca, a nie podawca, nie sposób uznać za prawdziwą. Zdaniem składu orzekającego w tej sprawie, w obrocie gospodarczym posiadanie weksla stwarza jego po-

siadaczowi (remitentowi) możliwość uzyskania sumy wekslowej przed nadejściem terminu płatności w ramach tzw. kredytu dyskontowego, udzielanego przez banki w ramach operacji wekslowych uznawanych za czynności bankowe. Kosztem tego kredytu są odsetki dyskontowe i prowizja, o które pomniejsza się wypłacaną posiadaczowi weksla sumę wekslową. Decydując się na dyskonto weksla, a więc na uzyskanie sumy wekslowej przed terminem jej płatności, tj. przed terminem jego wymagalności, posiadacz weksla na samego siebie przejmuje ciężar finansowy tej operacji, która w wymiarze gospodarczym ułatwia mu dostęp do środków pieniężnych niezbędnych w prowadzonej działalności i przeznaczonych na regulowanie własnych zobowiązań. Uzyskanie środków pieniężnych w wyniku kredytu dyskontowego, zazwyczaj niżej oprocentowanego od innych form kredytu, oznacza zatem dla podatnika możliwość realizowania zadań gospodarczych bez potrzeby zaciągania kredytu, od którego musiałby zapłacić odsetki (zazwyczaj wyższe od dyskontowych) za czas do nadejścia terminu płatności weksla. W konkluzji NSA, podzielając w tym zakresie pogląd WSA w Gliwicach, przyjął, że uzyskane w drodze dyskonta weksla środki pieniężne stanowią kredyt dyskontowy, który wykorzystany w działalności gospodarczej podatnika jest czynnikiem mogącym służyć uzyskaniu przychodów z tejże działalności, a zatem koszty tego kredytu (odsetki dyskontowe i prowizja), jako poniesione w celu osiągnięcia przychodu, mogą być zaliczone do kosztów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

3.1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z art. 39 § 2 p.u.s.a. Izba Finansowa sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy podatkowe oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych.

W ostatnich latach bardzo często zmieniane były przepisy prawa podatkowego. W wielu przypadkach wskutek niewłaściwie formułowanych przepisów intertemporalnych wynikały trudności w praktycznym stosowaniu przepisów prawa z zakresu podatków.

Wątpliwości w orzecznictwie budziła interpretacja organów podatkowych co do wejścia w życie przepisów wprowadzających funkcjonowanie tzw. dużych urzędów skarbowych dla podatników osiągających dochody określone w art. 5a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 106, poz. 489 ze zm.). Zgodnie z art. 5a ust. 1 pkt 2 ww. ustawy zmiana właściwości następowała z dniem 1 stycznia drugiego roku, następującego po roku, w którym

osoba prawna osiągnęła przychód o równowartości co najmniej 5 mln euro, a w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych (Dz. U. Nr 209, poz. 2027) wskazano, że zmiana właściwości urzędu skarbowego wynikająca z powołanego wyżej rozporządzenia weszła w życie 1 stycznia 2004 r. NSA uznał za zasadny pogląd, zgodnie z którym dla podatników, którzy przed 2004 r. osiągali corocznie przychód 5 mln euro netto, naczelnicy tzw. dużych urzędów podatkowych stali się właściwi najwcześniej w dniu 1 stycznia 2005 r. (wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 1031/05).

3.2. Ordynacja podatkowa

W zakresie ogólnych przepisów prawa podatkowego w orzecznictwie NSA odniesiono się do istotnych problemów związanych ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Dotyczyły one m.in. zakresu przedmiotowego kontroli sądowoadministracyjnej decyzji organów zawierających interpretacje przepisów podatkowych wydanych na podstawie art. 14b § 5 Ordynacji podatkowej. W sprawie tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w trybie pytania prawnego składu orzekającego WSA w Warszawie, w którym uznał prawo sądu administracyjnego do merytorycznej kontroli decyzji w przedmiocie interpretacji podatkowej.

Wątpliwości w praktyce orzeczniczej wywołała również instytucja stwierdzenia nadpłaty. W wyroku z dnia 3 lutego 2006 r., sygn. akt II FSK 206/05 NSA stwierdził, że tryb postępowania podatkowego zmierzającego do stwierdzenia nadpłaty nie jest nadzwyczajnym środkiem prawnym, dzięki któremu można wzruszyć ostateczne decyzje podatkowe, gdyż środki te zostały określone enumeratywnie w przepisach rozdziałów 17, 18 i 19 Ordynacji podatkowej.

W zakresie wiążących dla organu podatkowego wskazań sądu, NSA w wyroku z dnia 3 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 74/05 podniósł, że nakazanie organowi podatkowemu zastosowania trybu określonego w art. 23 Ordynacji podatkowej jest również stosowaniem (pośrednio) tej procedury przez sąd, skoro wskazania co do dalszego postępowania zawarte w orzeczeniu sądu są wiążące, zgodnie z art. 153 p.p.s.a.

W kwestii wygasania zobowiązań podatkowych NSA wypowiedział się w wyroku z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt FSK 2365/04 wskazując, że w sytuacji gdy zobowiązanie podatkowe wygasa na skutek zapłaty (art. 59 § 1 pkt 1 w związku z art. 60 § 1) nie może wygasać po raz drugi wskutek przedawnienia (art. 59 § 1 pkt 3 – obecnie pkt 9 – w związku z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej). Zaistnienie jednego ze zdarzeń przewidzianych w art. 59 § 1 pkt 1–3 (obecnie pkt 1-9) Ordynacji podatkowej wyklucza możliwość wygaśnięcia zobowiązania podatkowego z przyczyn pozostałych. Z kolei w wyroku z dnia z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt II FSK

445/05 stwierdzono, że z treści art. 44 ust. 6 u.p.d.o.f. wynika, że ustawodawca podatkowy sformułował domniemanie prawne wskazujące, że wysokość zobowiązania podatkowego, jaka wynika z zeznania rocznego, jest prawidłowa i odpowiada rzeczywistości. Aby wzruszyć domniemanie prawne wskazujące na prawidłowe rozliczenie się danego podatnika z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, organ podatkowy wydać musi ostateczną decyzję podatkową i doręczyć ją nie uchybiając terminowi, o którym mowa w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, a więc przed okresem, w którym wygasa zobowiązanie podatkowe z mocy prawa.

W odniesieniu do art. 6 ust. 2 u.p.d.o.f. w wyroku z dnia 27 lipca 2006 r., sygn. akt II FSK 1036/05 NSA wyjaśnił, że wydanie decyzji na imię obojga małżonków jest dopuszczalne przez cały czas obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, niezależnie od ulegającej zmianom treści art. 92 Ordynacji podatkowej, jednak tylko w sytuacji, gdy oboje małżonkowie żyją. Po śmierci jednego z małżonków wydanie decyzji na imię obojga małżonków, w trybie art. 6 ust. 2 u.p.d.o.f., jest niedopuszczalne.

O odpowiedzialności członka zarządu za zobowiązania podatkowe spółki NSA wypowiedział się w kilku wyrokach. Wświetle art. 1 § 1 w zw. z art. 2 oraz art. 1 § 2 prawa upadłościowego, przesłanki zgłoszenia upadłości osoby prawnej w postaci trwałego zaprzestania płacenia długów oraz niewystarczalności majątku na zaspokojenie długów, mają samodzielny charakter i zaistnienie każdej z nich uzasadnia wniosek o ogłoszenie upadłości, o którym mowa w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej, natomiast termin z art. 5 § 2 prawa upadłościowego do złożenia wniosku o upadłość przez reprezentanta dłużnika ma, co do zasady, znaczenie tylko dla uwolnienia członków zarządu od odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 298 § 2 k.h.) lub odpowiedzialności podatkowej z art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej (z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 479/05). Przepis art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej nie wskazuje, który z członków zarządu – urzędujący czy były – ma obowiązek wskazać na przesłanki uwalniające go od odpowiedzialności za zaległości podatkowe, gdyż zgłoszenie tego rodzaju wniosków w przypadku osób prawnych może być dokonane przez każdego, kto ma prawo je reprezentować (wyrok z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 176/05). Zakres przedmiotowy odpowiedzialności członków zarządu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością określony w art. 116 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej obejmuje odpowiedzialność za zaległości podatkowe tej spółki powstałe po okresie pełnienia funkcji członka zarządu oraz odsetki za zwłokę od tych zaległości obliczone na dzień wydania decyzji ustalającej zakres tej odpowiedzialności, a nie wyłącznie za okres pełnienia tej funkcji – art. 107 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej (wyrok z dnia 15 lutego 2006 r., sygn. akt II FSK 378/05). Organ podatkowy może wszcząć postępowanie przeciwko jednemu z członków zarządu i wydać w stosunku do niego decyzję, jeżeli zachodzą przesłanki z art. 116 Ordynacji podatkowej. Udział innych członków zarządu w tym postępowaniu nie jest konieczny i zależy jedynie

od ich woli – mogą bowiem zgłosić swój udział, powołując się na okoliczności wymienione w art. 133 Ordynacji podatkowej (wyrok z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 140/05).

Odnosząc się do kwestii przedawnienia prawa do wydania decyzji o odpowiedzialności, NSA podniósł, że pojęcie „wydanie decyzji" użyte w art. 118 § 1 Ordynacji podatkowej obejmuje również doręczenie decyzji osobie trzeciej przed upływem pięcioletniego terminu wskazanego w tym przepisie (wyrok z dnia 6 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 135/05).

Prowadzenie postępowania egzekucyjnego w sytuacji nierozpatrzenia odwołania w terminie określonym w art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej jest niedopuszczalne, gdyż wykonanie decyzji ulega wstrzymaniu z mocy prawa w granicach określonych w odwołaniu do dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego. Przewidziane w art. 225 Ordynacji podatkowej wstrzymanie wykonania decyzji z mocy prawa stanowi zakaz wykonania decyzji aż do czasu wydania i doręczenia stronie postępowania decyzji przez organ odwoławczy (wyrok z dnia 30 czerwca 2006 r., sygn. akt I FSK 1049/05).

NSA odniósł się również do przesłanek uzasadniających przywrócenie terminu w postępowaniu podatkowym. W wyroku z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt II FSK 616/05 wskazał, że pozbawienie w określonym czasie możliwości reprezentowania spółki mającej zarząd wieloosobowy nie może zostać uznane za okoliczności uprawdopodobniające brak winy, o których mowa w art. 162 § 1 Ordynacji podatkowej. W wyroku z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt II FSK 1441/05 stwierdził, że w przepisach art. 162 § 2 i 3 Ordynacji podatkowej zakreślony został nieprzywracalny – 7-dniowy – termin do wniesienia podania o przywrócenie naruszonego terminu procesowego oraz, że jednocześnie z wniesieniem tego podania należy dopełnić uchybionej „czasowo" czynności, dla której przekroczony termin był określony. Wzywanie do wykonania czynności procesowej naruszałoby faktycznie powołany powyżej prekluzyjny termin wynikający z art. 162 § 2 i 3 Ordynacji podatkowej.

Odnośnie do postępowania dowodowego przed organami podatkowymi w wyroku z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 165/05 NSA stwierdził, że znajdujące się w aktach sprawy oświadczenie ma, stosownie do art. 180 Ordynacji podatkowej, równą moc co dowód z przesłuchania świadka. Natomiast (wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 276/05) zgoda podatnika na jego przesłuchanie w charakterze strony jest warunkiem koniecznym do ważności takiej czynności i w konsekwencji możliwości wykorzystania złożonych przez stronę zeznań. Brak takiej zgody i wykorzystanie zeznań do ustalenia stanu faktycznego stanowi naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy (art. 199 Ordynacji podatkowej). Protokół komornika o spisie inwentarza spadku jest, zdaniem NSA, dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej, który podlega ocenie w toku postępowania podatkowego na podstawie art. 191 Ordyna-

cji podatkowej (wyrok z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. akt I FSK 567/05). Wydanie wobec podatnika prawomocnej decyzji w podatku dochodowym od osób prawnych, mocą której uznano określone wydatki za koszt uzyskania przychodów, wykluczało możliwość negowania tych wydatków jako kosztów w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług. NSA uznał to za niezgodne z art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej i godzące w zasadę zaufania (wyrok z dnia 20 stycznia 2006 r. sygn. akt I FSK 527/05).

W wyroku z dnia 21 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 880/05 NSA wskazał, że skoro art. 26a ust. 9 pkt 4 ustawy o podatku od osób fizycznych wprowadza, przed każdorazowym odliczeniem wydatków inwestycyjnych, jako warunek brak zaległości podatkowych, a art. 7 ust. 21 ustawy z 2000 r. o zmianie u.p.d.o.f., a łagodzi go przez dopuszczenie możliwości uiszczenia zaległości podatkowej wraz z należnymi odsetkami w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji organu podatkowego określającej zobowiązanie podatkowe, to nieuiszczenie tej zaległości podatkowej wraz z odsetkami w terminie jest podstawą do wygaśnięcia decyzji w rozumieniu art. 258 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

W wyroku z dnia z dnia 7 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 523/05 NSA wyjaśnił, że normy prawa materialnego regulują obowiązek podatkowy wobec państwa lub innych podmiotów prawa publicznego. Treścią stosunków prawnych powstających na podstawie tych norm jest więc zapłata podatku przez określone osoby, w określonej wysokości, odpowiednich terminach i miejscu, a także uprawnienie organów podatkowych do żądania zapłaty, a w ostateczności do wyegzekwowania zaległej kwoty wraz z odsetkami. Natomiast normy proceduralne, takie jak art. 120, 121, 180 § 1, 122 w związku z art. 187 § 1, art. 188, 190 i 240 § 4 Ordynacji podatkowej, służą realizacji obowiązków i uprawnień określonych normami prawa materialnego.

Odnosząc się do art. 24 § 1 ustawy o zmianie Ordynacji podatkowej, NSA w wyroku z dnia 24 marca 2006 r. sygn. akt II FSK 526/05 wskazał, że ma on zastosowanie jedynie do decyzji, które stały się ostateczne przed dniem 1 stycznia 2003 r. Może mieć zastosowanie wyłącznie do decyzji, która stała się ostateczna przed dniem wejścia w życie ustawy nowej.

W wyroku z dnia 4 stycznia 2006 r., sygn. akt I FSK 394/05, NSA stwierdził, że błędne rozstrzygnięcie sporu o właściwość, do dnia 31 grudnia 2002 r. (nie miało charakteru decyzji administracyjnej ani też postanowienia) – odzwierciedlone w decyzji wydanej w takim przypadku przez niewłaściwy organ, mogło być zakwestionowane przez sąd podczas badania legalności takiej decyzji w drodze stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 247 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Przyjęcie poglądu odmiennego prowadziłoby do wniosku, że organ administracji, rozstrzygający spór kompetencyjny, ma możliwość zmiany uregulowanej ustawowo właściwości organów. Pogląd taki byłby jednak sprzeczny z obowiązującymi zasadami stanowienia prawa. Stąd też skoro brak jest przepisu rangi ustawowej, który nadawałby

rozstrzygnięciu moc powszechnie wiążącą, należy uznać, że wiąże on jedynie organ lub organy administracji pozostające w sporze.

W wyroku z dnia 6 lutego 2006 r., sygn. akt I FSK 439/05 NSA stwierdził, że rozbieżność orzecznictwa sądowego może być podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, jeśli jeden z dwóch sprzecznych ze sobą poglądów wyrażonych w tym orzecznictwie jest na tyle wadliwy, że jego przyjęcie przez organ podatkowy stanowi rażące naruszenie prawa. Rozbieżność taka może jednak prowadzić do rażącego naruszenia prawa przez organ tylko wtedy, gdy przyjęta w decyzji wadliwa wykładnia przepisu została wyrażona w jednostkowych rozstrzygnięciach sądowych, sprzecznych z ugruntowaną i co do zasady nie budzącą wątpliwości linią orzeczniczą. Nie może być natomiast podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji organu przyjęta w tej decyzji wykładnia przepisów prawa, co do której istnieje wyraźny spór w judykaturze, i to nie tylko w świetle pojedynczej normy prawnej, ale co do podstaw normatywnych całej instytucji, gdzie oba sposoby interpretacji dają się uzasadnić z jednakową, mocą.

Do kwestii związanych z przedawnieniem zobowiązania podatkowego odniesiono się w wyroku z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt I FSK 774/05, w którym NSA określił konsekwencje procesowe stwierdzenia przedawnienia zobowiązania podatkowego w fazie postępowania odwoławczego. W takiej sytuacji organ odwoławczy powinien na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, wydać decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego (jako bezprzedmiotowego), po czym organ pierwszej instancji, w trybie art. 258 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, powinien stwierdzić wygaśnięcie swojej decyzji, która była przedmiotem zaskarżenia, jako również bezprzedmiotowej.

Odnosząc się do zagadnienia korekty zeznania podatkowego NSA wskazał, że jeżeli w deklaracji pierwotnej wykazano zobowiązanie podatkowe w prawidłowej (niezawyżonej) wysokości, natomiast kwotę zawyżenia tego zobowiązania wykazano dopiero w złożonej później korekcie tej deklaracji, to deklaracją wykazującą zobowiązanie podatkowe w wysokości większej od należnej w rozumieniu art. 80 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2003 r. jest korekta deklaracji, a nie deklaracja pierwotna (wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt I FSK 1035/05).

3.3. Podatek od towarów i usług

1. Orzeczenia wydane na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), zwanej dalej ustawą VAT z 1993 r.

Prawo podatnika do obniżenia kwoty podatku należnego o podatek naliczony określone w art. 19 ustawy o VAT, a w konsekwencji również prawo do zwrotu po-

datku na podstawie art. 21 ustawy VAT z 1993 r., przysługuje tylko przy rzeczywistym obrocie gospodarczym, a nie w sytuacji gdy jedynym celem tego obrotu było uzyskanie nienależnych zysków ze zwrotu podatku od towarów i usług (wyrok z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt I FSK 996 /05). W wyroku z 15 marca 2005 r., sygn. akt I FSK 658/05 stwierdzono ponadto, że podatnik nie może obniżyć podatku należnego o podatek naliczony wynikający z faktur, które nie stwierdzają takiego nabycia. Wykorzystanie zasady neutralności podatku od towarów i usług w celu uzyskania korzyści podatkowych niemających związku z normalnymi działaniami gospodarczymi stanowi nadużycie prawa (także wyrok z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt I FSK 530/05).

W sprawach dotyczących obniżenia kwoty podatku naliczonego niejednokrotnie powtarzała się kwestia ograniczająca wskazane uprawnienie w sytuacji braku kopii faktur będących podstawą odliczenia podatku naliczonego u ich wystawcy. W wyroku z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt I FSK 596/05 NSA zwrócił uwagę na sytuację uwalniającą nabywcę towaru lub usługi od skutków negatywnych konsekwencji braku kopii faktury u tego wystawcy, gdy podatek ten został określony wystawcy w drodze decyzji organu podatkowego. W ocenie składu orzekającego takie ujawnienie podatku należnego nie stanowi przeszkody prawnej w jego egzekwowaniu od zobowiązanego. W takich okolicznościach brak jest podstaw do przerzucania na nabywcę skutków nieprawidłowego zachowania sprzedawcy, który zaniedbał obowiązki związane z przechowywaniem kopii faktury.

W wyroku z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt I FSK 767/05 NSA odniósł się do możliwości stosowania przepisów prawa unijnego oraz wykładni tych przepisów dokonanej przez ETS w odniesieniu do zobowiązań podatkowych w podatku od towarów i usług powstałych na gruncie przepisów ustawy o VAT z 1993 r. przed akcesją. NSA stwierdził, że interpretując art. 19 ust. 1 ustawy VAT z 1993 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 26 marca 2002 r., nie można stosować zasad wynikających z art. 2 I Dyrektywy VAT, jak również wprost stosować orzecznictwa ETS. Nie można także pomijać przepisów ustanowionych w następnych ustępach art. 19, ograniczających prawo odliczenia podatku naliczonego. Pominięcie tych unormowań bowiem prowadzi do wykładni *contra legem facere*. W wyroku z dnia 4 stycznia 2006 r., sygn. akt I FSK 959/05 poruszona została podobna kwestia dotycząca zastosowania VI Dyrektywy VAT do stanów faktycznych powodujących powstanie obowiązku podatkowego w dodatkowym zobowiązaniu podatkowym, zaistniałych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. W powyższej sprawie mając na względzie zasadę *lex retro non agit* skład orzekający stwierdził, że w przedstawionej powyżej sytuacji VI Dyrektywa VAT, a w szczególności jej art. 27 ust. 1 w decyzjach ustalających wysokość zobowiązania podatkowego nie znajduje zastosowania.

Zagadnieniem tzw. sankcji w podatku od towarów i usług zajął się NSA w wyroku dnia 2 marca 2006 r. sygn. akt I FSK 763/05 i stwierdził, że określony w prze-

pisach ustawy VAT z 1993 r. katalog przypadków uzasadniających ustalenie sankcji administracyjnej ma charakter zamknięty. Zdaniem NSA, w ramach art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy VAT z 1993 r. ustawodawca nie przewidział możliwości ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego w przypadku wykazania przez podatnika w deklaracji podatkowej kwoty zwrotu różnicy podatku do przeniesienia na następne okresy rozliczeniowe (zwrotu pośredniego) zamiast kwoty zobowiązania podatkowego do zapłaty. Prawo podatkowe ze swej istoty jest chyba najbardziej ingerencyjną dziedziną w całym systemie prawa administracyjnego i zakłada nierówność podmiotów, co uwidacznia się we władztwie podmiotów prawa publicznego. Wynikające z art. 217 Konstytucji zasady mają na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej podatnika. Z kolei w wyroku z dnia 20 stycznia 2006 r., sygn. akt I FSK 418/05 stwierdzono, że przepis art. 27 ust. 5 ustawy o VAT z 1993 r., będący podstawą do ustalenia sankcji, nie miał zastosowania w sytuacji, gdy podatnik złożył prawidłowe zeznanie i właściwie rozliczył się z zobowiązania, a następnie złożył wniosek o stwierdzenie nadpłaty.

Doniosłe znaczenie dla podatników podatku od towarów i usług miał też wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. akt I FSK 664/05, w którym NSA stwierdził, że w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o VAT z 1993 r. udział we współwłasności części budynku (budowli) nie był towarem, a tym samym jego sprzedaż nie podlegała na podstawie art. 2 tej ustawy opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

2. Orzeczenia wydane na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.), zwanej dalej ustawą o VAT z 2004 r.

W wyroku z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt I FSK 945/05 NSA stwierdził, że ustalając właściwą stawkę podatku od towarów i usług dla czynności o kompleksowym charakterze, o których mowa w art. 146 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 i w zw. z art. 2 pkt 12 ustawy o VAT z 2004 r., na które składa się czynność podstawowa, której wykonanie było celem umowy zawartej przez podatnika z klientem, a także czynności pomocnicze niezbędne do wykonania czynności podstawowej, należy przyjmować jednolitą stawkę dla całego kompleksu czynności, biorąc pod uwagę charakter czynności podstawowej. Podatnik dokonujący odpłatnej dostawy stolarki okiennej łącznie z montażem w budynkach mieszkalnych powinien stosować stawkę podatku od towarów i usług właściwą dla całego kompleksu czynności składających się na wykonaną usługę, bez jej dzielenia na odpłatną dostawę towaru (stolarka) oraz odpłatne świadczenie usług (montaż stolarki). W uzasadnieniu wyroku odwołano się do dorobku orzecznictwa ETS dotyczącego sposobu interpretowania pojęcia „świadczenie usług" użytego w przepisach VI Dyrektywy VAT. Z kolei w wyroku z dnia 18 października 2006 r., sygn. akt I FSK 9/06 NSA dokonał wykładni pojęcia „nowy środek transportu", użytego w przepisie art. 2 pkt 10 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. Nowy środek transportu objęty jest zawsze obowiązkiem podatkowym, jeżeli wystą-

pi choćby jedna z sytuacji faktycznych wymienionych alternatywnie w powołanym przepisie (pojazd będzie posiadał przebieg poniżej 6 tysięcy km, będzie używany nie dłużej niż 6 miesięcy, pojazd będzie miał jedynie przebieg poniżej 6 tysięcy km oraz pojazd będzie wyłącznie używany nie dłużej niż 6 miesięcy).

3.4. Podatek akcyzowy

W wyroku z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt I FSK 667/05 NSA przyjął, że podczas interpretacji art. 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym należy mieć na uwadze całą ustawę, a w szczególności jej art. 16 ust. 1 pkt 1, który jednoznacznie wskazuje, że zbycie towaru przez komitenta za pośrednictwem komisanta nabywcy podlega opodatkowaniu u komitenta. Podstawę opodatkowania takiej czynności stanowi kwota należna z tytułu umowy komisu, zmniejszona o kwotę podatku.

W wyroku z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt I FSK 762/05. NSA stwierdził, że określona w art. 37 ust. 7 ustawy o VAT z 1993 r. kategoria podatników podatku akcyzowego dokonujących sprzedaży papierosów nieoznaczonych ceną detaliczną, opodatkowanych w sposób sankcyjno – prewencyjny przewidziany w art. 37 ust. 8 tej ustawy, została wyodrębniona z kręgu podatników mieszczących się w pojęciu sprzedawców wyrobów akcyzowych określonych w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 221 poz. 2196), a tym samym nie korzysta ze zwolnienia od podatku akcyzowego określonego w tym ostatnim przepisie.

W wyroku z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt I FSK 933/05 NSA stwierdził, że za producenta wyrobu akcyzowego, zgodnie z brzmieniem art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 1993 r., należy uznać także przedsiębiorcę dokonującego zmiany zasadniczego przeznaczenia zakupionego wyrobu tytoniowego poprzez rozważenie, przepakowanie i odpowiednie oznaczenie z przeznaczonego do dalszej produkcji na służący do sporządzenia papierosów, tzw. skrętów, we własnym zakresie przez konsumentów – osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej.

W wyroku z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt I FSK 1074/05 NSA stwierdził, że obowiązujący w okresie od 1 stycznia do 25 marca 2002 r. § 11 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 148 poz. 1655 ze zm.) określający moment powstania obowiązku podatkowego w akcyzie, w przypadku gdy producent zużywa spirytus własnej produkcji do wytwarzania innych towarów lub zużywa nabyty spirytus na inne cele niż określono w zamówieniu, jest niezgodny z art. 217 i art. 84 Konstytucji, określenie bowiem momentu powstania obowiązku podatkowego należy do materii ustawy, a nie aktu wykonawczego do tej ustawy.

W wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt I FSK 1109/05 NSA uznał, że § 12 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie podatku akcyzowego obejmuje zwolnieniem od opodatkowania czynności wymienione w art. 2 ustawy z 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, jeżeli ich przedmiotem jest piwo, a także przemieszczanie tego wyrobu poza teren zakładu, w którym został wyprodukowany, również w przypadku, gdy nie dokonano czynności określonych w art. 2, pod warunkiem zakupu piwa po cenach zawierających podatek akcyzowy lub od którego podatek ten został zapłacony w urzędzie celnym.

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

Wiele rozstrzygnięć na tle ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych odnosiło się do kwestii związanych z zagadnieniem kosztów uzyskania przychodu. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FSK 658/05 NSA sformułował tezę, że skoro przychód otrzymany na powiększenie kapitału zakładowego nie zalicza się do przychodów podatnika, to do kosztów uzyskania takiego przychodu nie można zaliczyć wydatków związanych z jego pozyskaniem. Dlatego przy ustalaniu dochodu do opodatkowania na podstawie art. 7 ust. 3 pkt 3 u.p.d.o.p. nie można było uwzględnić w kosztach uzyskania przychodu skarżącej spółki ani przychodów związanych z powiększeniem kapitału zakładowego spółki, ani tym bardziej wydatków na jego powiększenie. Zdaniem NSA, trafna jest wykładnia i zastosowanie art. 15 ust 1 u.p.d.o.p., na podstawie którego organy podatkowe zakwestionowały możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków, jakie poniosła skarżąca spółka z tytułu opłat od wpisów do ksiąg wieczystych, dokonanych w związku z przeniesieniem na rzecz spółki własności nieruchomości stanowiących majątek wspólników, wnoszonych aportem w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego. W myśl bowiem art. 12 ust. 4 pkt 4 u.p.d.o.p. do przychodów podatnika nie zalicza się przychodów otrzymanych na utworzenie lub powiększenie przez niego kapitału zakładowego. W świetle art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. wydatków na dekapitalizowanie w ten sposób spółki nie można zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu spółki. Wydatki te nie wiązały się również z opodatkowaną działalnością skarżącej spółki.

Natomiast w wyroku z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt II FSK 770/05 NSA stanął na stanowisku, że norma wywiedziona z przepisów art. 16 ust. 1 pkt 53 oraz art. 12 ust. 4 pkt 11 u.p.d.o.p. nie uzależnia zaliczenia bądź wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów wnoszonych przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych dopłat od typu spółki, do której dopłaty te zostały wniesione lub czy dopłaty te podlegają zwrotowi, czy też zwrotowi temu nie podlegają, nawet jeśli takie rozróżnienie jest uzasadnione specyfiką dopłat do obu rodzajów spółek na gruncie obowiązującego w 2000 r. prawa handlowego. O tym, że za koszty uzyskania

przychodów nie uważa się dopłat, o których mowa w art. 12 ust. 4 pkt 11 u.p.d.o.p., przemawia także treść art. 12 ust. 4 pkt 3 tej ustawy. Skoro zwrócona akcjonariuszom dopłata nie jest dla nich przychodem, a więc tym samym wniesiona do spółki dopłata nie może być kosztem uzyskania przychodu. Treść przepisów u.p.d.o.p. wskazuje, że dokonywane dopłaty oraz ich ewentualne zwroty są w swych skutkach podatkowych neutralne.

Pojęcie wydatków na objęcie lub nabycie udziałów w spółce nie obejmuje wszelkich wydatków, które towarzyszą właściwym wydatkom na objęcie lub nabycie udziałów. Pojęcie wydatków na nabycie udziałów (akcji) nie jest tożsame ze źródłem finansowania tego rodzaju wydatków. Do typowych kosztów warunkujących nabycie udziałów lub akcji zaliczyć należy zapłaconą cenę udziałów lub akcji oraz inne koszty bezpośrednio związane z tym zakupem (opłaty notarialne, prowizje biura maklerskiego itp.). Natomiast kosztów zaciągniętego kredytu, tj. odsetek, prowizji oraz różnic kursowych, jeżeli występują, nie traktuje się jako wydatków na nabycie udziałów, lecz jako zapłatę za kredyt, wobec czego są one kosztem uzyskania przychodu w dacie ich faktycznej zapłaty lub kapitalizacji. Wydatkiem na nabycie udziałów (akcji) nie mogą być również wydatki na opłatę skarbową od zaciągniętej pożyczki (wyrok z dnia 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FSK 508/05).

Z kolei w wyroku z dnia 30 maja 2006 r., sygn. akt II FSK 699/05 NSA sformułował tezę, że uzyskanie odszkodowania z tytułu wypowiedzenia umowy leasingu nie stanowi normalnego następstwa prowadzonej działalności gospodarczej, tym samym przychody z tego tytułu, mimo występowania w kontekście działalności gospodarczej, powinny być uznawane za przychody w oparciu o art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p., tzn. na zasadzie kasowej, a nie w oparciu o art. 12 ust. 3c u.p.d.o.p. Uzyskiwanie odszkodowań wiąże się wyłącznie z przypadkami niewykonania przez kontrahentów podatnika umów wiążących się z przedmiotem jego działalności. Wskazywanie na związek tak uzyskanego przychodu z działalnością gospodarczą jako na jego podstawową cechę kwalifikującą określenie momentu jego powstania według art. 12 ust. 3c u.p.d.o.p. jest niewystarczające. Zgodnie z ogólnymi warunkami umów leasingu możliwość uzyskania odszkodowania jest powiązana z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy przez kontrahentów podatnika.

Zwrócić należy również uwagę na wyrok z dnia 25 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FSK 706/05, w którym NSA wskazał, że w świetle art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. podatnik podatku dochodowego od osób prawnych może odliczyć od przychodu wszelkie wydatki pod warunkiem, że będą one związane z opodatkowaną działalnością.

Warunkiem skorzystania z ulgi budowlanej wprowadzonej w art. 18 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 1999 r.) było nabycie własności działki pod budowę jeszcze przed jej rozpoczęciem, a następnie wykonanie na tej działce budynku mieszkalnego wielorodzinnego z przeznaczeniem w nim określonej liczby lokali na wynajem. Przepis ten, pomimo utraty jego mocy obowią-

zującej z dniem 1 stycznia 1999 r., mógł stanowić podstawę odliczenia od dochodów wydatków na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim lokali na wynajem, stosownie do treści art. 2 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 114, poz. 931). Po tym dniu z odliczenia przewidzianego w art. 18 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. mogli korzystać podatnicy, którzy przed dniem 1 stycznia 1999 r. ponieśli wydatki na budowę budynku mieszkalnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim lokali mieszkalnych na wynajem oraz wydatki na zakup działki pod budowę tego budynku i nabyli przed tym dniem prawo do odliczeń. Prawo do odliczeń przysługiwało tym podatnikom nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2001 r. Przez „wydatki na budowę" oraz „wydatki na zakup działki pod budowę tego budynku" należy rozumieć: zakup niezabudowanej nieruchomości, a następnie rozpoczęcie na niej inwestycji budowlanej budynku mieszkalnego wielorodzinnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim lokali na wynajem. Za tego rodzaju wydatki nie mogły zostać uznane: zakup zabudowanej nieruchomości oraz kontynuacja rozpoczętej przed dokonaniem zakupu budowy w tym również nadbudowy i rozbudowy istniejących budynków mieszkalnych. Wnioski tego rodzaju należało wyprowadzić z bezpośredniego brzmienia przepisu art. 18 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p., w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1999 r. (wyrok z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt II FSK 739/05).

W wyroku z dnia 21 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 440/05 NSA stwierdził, że nie zalicza się do przychodów nadwyżki z objęcia po cenie wyższej od wartości nominalnej akcji, jak też nadwyżki z objęcia udziałów. Za taką interpretacją art. 12 ust. 4 pkt 11 u.p.d.o.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2003 r. przemawia zasada interpretacji przepisu w zgodzie z Konstytucją, w tym konkretnym przypadku z obowiązkiem respektowania zasady równości podmiotów wobec prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego nowelizacja art. 12 ust. 4 pkt 11 u.p.d.o.p. obowiązująca od dnia 1 stycznia 2003 r. jest doprecyzowaniem tego przepisu.

Z kolei w wyroku z dnia 19 września 2006 r., sygn. akt II FSK 498/06 NSA sformułował tezę, że do przychodów na gruncie przepisów u.p.d.o.p. nie zalicza się ani pieniędzy otrzymanych na powiększenie kapitału akcyjnego, ani kwot stanowiących nadwyżkę nad kwotą nominalną otrzymaną za akcje przy ich wydaniu i przekazaniu na kapitał zapasowy.

W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 909/05 NSA wskazał, że w świetle treści art. 16h ust. 2 w zw. z art. 16j u.p.d.o.p. w trakcie trwania amortyzacji środka trwałego nie można dokonać zmiany metody amortyzacji tego środka, ponieważ art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.) stanowił wprost o obowiązku wniesienia wkładów niepieniężnych według wartości skorygowanej aktywów netto. Przepis ten tym sa-

mym określał wyraźnie wartość początkową środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wniesionych do spółki tytułem aportu. Treść tego przepisu wskazuje, że w zamiarze ustawodawcy leżało przyspieszenie procesu restrukturyzacji PKP, nawet kosztem rzetelnej wyceny środków trwałych wnoszonych przez tę spółkę tytułem aportu do tworzonych przez nią w ramach tego procesu spółek prawa handlowego.

3.6. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Wśród orzeczeń dotyczących ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych warto zwrócić uwagę na wyrok z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt II FSK 1143/05, w którym NSA wskazał, że dochody uzyskiwane ze sprzedaży produktów zwierzęcych przerobionych sposobem przemysłowym podlegają opodatkowaniu jako osiągnięte z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.), przerób bowiem produktów zwierzęcych (produktów hodowli i chowu) polegający na uboju i obróbce poubojowej, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa, nie stanowi działalności rolniczej w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f.

Co do przychodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, NSA w wyroku z dnia 22 marca 2006 r. sygn. akt II FSK 481/05 wskazał, że przy ocenie warunków i trybu opodatkowania przychodów z tej działalności bez znaczenia pozostaje fakt osiągania przez inny podmiot gospodarczy przychodów wyłączonych ze zryczałtowanego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. e/ w zw. z art. 6 ust. 4 pkt 2, art. 7 ust. 1 i 2 u.p.d.o.f.). Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.d.o.f. przychodem z pozarolniczej działalności gospodarczej u podatników sprzedających towary bądź świadczących usługi, opodatkowanych podatkiem od towarów i usług z tej sprzedaży jest przychód pomniejszony o podatek od towarów i usług, to obrót ze sprzedaży towarów handlowych rejestrowany przy zastosowaniu kas fiskalnych powinien zostać przyjęty do wyliczenia przychodu w podatku dochodowym (także wyrok z dnia 31 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 572/05). Natomiast w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FSK 612/05, odnosząc się do kwestii odpłatnego zbycia nieruchomości, które nie nastąpiło w ramach wykonywanej działalności gospodarczej NSA wskazał, że zasadne jest opodatkowanie dochodu ze sprzedaży jako przychodu ze źródła określonego w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f.

Charakteryzując z kolei kwestię zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., NSA wskazał w wyroku z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt II FSK 935/05, że zwolnieniem tym objęte zostały świadczenia, których charakter odszkodowawczy wynika z przepisów prawa cywilnego. Do tego rodzaju świadczeń nie mogły zostać zaliczone: dwukrotna kwota zadatku wypłacona w związku z odstąpieniem od umowy (art. 394 § 1 k.c.), jak i odsetki za zwłokę w spełnieniu tego świadczenia (art. 481 k.c.).

Odnosząc się do kwestii ulepszeń środków trwałych w wyroku z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 791/05 NSA wskazał, że do uznania określonych wydatków jako mających, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. c/ u.p.d.o.f., charakter ulepszeń środka trwałego istotne znaczenie będzie miało dotychczasowe przeznaczenie tego środka. Za remont można uznać wszystkie działania przywracające pierwotny stan techniczny i użytkowy środka trwałego wraz z wymianą zużytych składników technicznych, często przy użyciu jakościowo lepszych i nowocześniejszych materiałów budowlanych. Jednakże wymiana instalacji, o ile w efekcie robót budowlanych instalacja została rozbudowana i nastąpiło zwiększenie jej wartości użytkowej, nie może być uznana za remont.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 190/05 NSA podkreślił, że jeżeli powiązania gospodarcze istnieją między podmiotem prowadzącym jednoosobowo działalność gospodarczą a spółką cywilną, w której wspólnikiem mającym 95 % udziałów jest ten właśnie podmiot, mamy do czynienia tylko z jednym podatnikiem, a więc także podmiotem krajowym w rozumieniu art. 25 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f., co wyklucza zastosowanie wobec tego podmiotu art. 25 ust. 4 pkt 2 tej ustawy.

W odniesieniu do ulgi z tytułu poniesienia wydatków na budowę własnego lub stanowiącego współwłasność budynku mieszkalnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim przynajmniej pięciu lokali na wynajem w wyroku z dnia 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt II FSK 542/06 NSA podkreślił, że stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. do nabycia prawa do ulgi niezbędne jest uprzednie lub równoczesne poniesienie wydatków na zakup działki pod budowę budynku mieszkalnego. Natomiast w wyroku z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FSK 547/05 podkreślono, że współwłaściciele wzniesionego budynku są uprawnieni do skorzystania z tej ulgi tylko w przypadku współfinansowania inwestycji w celu uzyskania lokali do wynajęcia. Podatnicy ponoszący wydatki inwestycyjne po to, aby uzyskać lokale mające służyć zaspokojeniu ich własnych potrzeb bytowych, nie mogą korzystać z ulgi związanej z wzniesieniem budynku z lokalami do wynajęcia. Kwota omawianej ulgi przysługującej konkretnemu podatnikowi powinna być ustalana proporcjonalnie do udziału we współwłasności zabudowanej nieruchomości, w odniesieniu jedynie do współwłaścicieli budujących mieszkania, w celu ich wynajęcia (art. 26 ust. 3 u.p.d.of.). Z kolei w wyroku z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt II FSK 1398/05 NSA skonstatował, że na podstawie obowiązującego do końca 2000 r. art. 26 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 26 ust. 10 i 12 u.p.d.o.f. (Dz. U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176), do którego odwołuje się przepis art. 7 ust. 13 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 1104), wydatki na wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym, oddanym do użytkowania budynku mieszkalnym, nie uzasadniały odliczenia ich od dochodu w ramach ulgi podatkowej z tytułu budowy budynku mieszkalnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim lokali na wynajem.

Odnosząc się do ulg podatkowych w art. 27 u.p.d.o.f. NSA wypowiedział się na temat:

a) ulgi budowlanej, o której mowa w art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. e/ u.p.d.of. w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z 2001 r. o zmianie u.p.d.o.f., w wyroku z dnia 10 sierpnia 2006 r., sygn. akt II FSK 1360/05 stwierdził, że w sytuacji, gdy rozbudowana część budynku mieszkalnego miała tylko w części charakter mieszkalny, ulga ta nie mogła w 2002 r. polegać na proporcjonalnym odliczeniu jej kwoty. Z kolei w wyroku z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FSK 547/05 uznał, że adresatami norm zawartych w przepisach prawa podatkowego, a także w pozostałych przepisach regulujących ulgę z tytułu wzniesienia budynku z lokalami do wynajęcia, mogą być wyłącznie osoby objęte hipotezami norm tam zawartych. Nie są nimi natomiast podmioty realizujące stany faktyczne opisane w hipotezach norm zawartych w art. 27a ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f., jak również inne osoby, które w ogóle z ulg nie korzystają.

b) ulgi z tytułu wyszkolenia ucznia, w wyroku z dnia 8 czerwca 2006r., sygn. akt II FSK 859/05 wskazał, że zarówno § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów u.p.d.o.f., jak i art. 27c ust. 2 u.p.d.o.f. odsyłały do odrębnych przepisów, które regulowały uprawnienia do szkolenia uczniów, a więc określających zakres przedmiotowy uprawnień, a nie zakres podmiotowy, tj. osób, które mogą je posiadać. Obowiązujące od 1 stycznia 2002 r. rozporządzenie w sprawie praktycznej nauki zawodu, a także obowiązujące przed tą datą rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1992 r. w sprawie organizowania i finansowania praktycznej nauki zawodu, praw i obowiązków podmiotów organizujących tę naukę oraz uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu (Dz. U. Nr 97, poz. 479 ze zm.) regulowały także kwestię podmiotów uprawnionych do prowadzenia praktycznej nauki zawodu, stwierdzając odpowiednio w § 10 i § 7, że także nauczycielami praktycznej nauki zawodu mogli być „pracownicy zakładów pracy" lub „właściciele zakładów pracy" legitymujący się stosownym przygotowaniem zawodowym i pedagogicznym. Nie oznaczało to jednakże, by przed dniem wejścia w życie art. 27c ust. 2 u.p.d.o.f., a więc przed 1 stycznia 2001 r., dla nabycia prawa do ulgi uczniowskiej wystarczające było posiadanie uprawnień zawodowych i przygotowania pedagogicznego przez inny podmiot niż podatnik. Podobnie w wyroku z dnia 2 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 441/05 stwierdzono, że ulga uczniowska w podatku dochodowym od osób fizycznych przysługiwała podatnikowi, który w momencie rozpoczęcia działalności posiadał wymagane kwalifikacje zawodowe i pedagogiczne, a nie przysługiwała, jeśli kwalifikacje zostały formalnie stwierdzone w trakcie trwania szkolenia na naukę zawodu – art. 27 c ust. 1 u.p.d.o.f. w zw. z § 9 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 grudnia 1992 r. w sprawie organizowania i finansowania praktycznej nauki zawodu.

Z kolei w wyroku z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt II FSK 724/05 NSA stwierdził, że norma prawna wynikająca z treści przepisu art. 27c ust. 2 u.p.d.o.f. nie obejmuje

zakresem swojej hipotezy dzielenia czasu zatrudnienia i szkolenia uczniów na okresy, w których podatnik nie miał, a następnie uzyskał i posiadał wymagane przez prawo uprawnienia do ich szkolenia oraz nie przewiduje przyznania ulgi podatkowej, o której stanowi, wyłącznie z tytułu tej części okresu szkolenia, podczas której, uprzednio niedysponujący w jego trakcie wyżej wymienionymi uprawnieniami, podatnik uprawnienia te już nabył i realizował. Gdyby wolą prawodawcy było udzielenie prawa do „ulgi uczniowskiej" również z tytułu części okresu szkolenia, podczas której podatnik miał już wymagane przez prawo uprawnienia, którymi nie dysponował w czasie jego rozpoczęcia – aż do ich uzyskania, to unormowałby to w sposób analogiczny jak w przepisie art. 27c ust. 11 u.p.d.o.f., który prawo do podziału ulgi z tytułu szkolenia ucznia, proporcjonalnie do liczby miesięcy prowadzonego przez nich szkolenia, ogranicza do przypadku rozwiązania umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego z przyczyn niezależnych od podatnika, a pracownik podjął naukę zawodu na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego u innego podatnika.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 173/05 NSA wskazał, że art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f. daje materialnoprawną przesłankę wydawania przez urzędy skarbowe decyzji określających inną wysokość podatku aniżeli ta, która wynika z treści złożonego zeznania podatkowego. W sytuacji zatem, gdy płatnik nie pobierze podatku lub zaliczek na podatek, lub pobierze je w kwocie innej niż powinien pobrać, na urzędzie skarbowym ciąży zawsze obowiązek wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym za dany rok lub określającej inną, niż wynikającą ze złożonego zeznania, wysokość należnego podatku dochodowego. Pobranie podatku przez płatnika powoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego jedynie w tej wysokości, w której nie została skutecznie zakwestionowana przez organy podatkowe oraz podatnika, a więc w zakresie podatku należnego (art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f.).

W kwestii podatku dochodowego od osób fizycznych NSA zadał dwa pytania prawne składowi 7 sędziów NSA:

Czy w stanie prawnym obowiązującym w 2001 r. i 2002 r. zwolnieniem na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 83 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych objęte były wynagrodzenia (uposażenia) żołnierzy wynikające ze stosunku służbowego wypłacane w kraju w okresie pełnienia służby poza granicami państwa? (postanowienie z dnia 28 września 2006 r., o sygn. akt II FSK 1151/05 – sygn. akt II FPS 4/06) oraz (1) czy art. 30 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f miał w 1999 r. zastosowanie do podmiotów uzyskujących przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej. (2) Czy w stanie prawnym obowiązującym w 1999 r. otrzymanie nagrody związanej ze sprzedażą premiową, o jakiej mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f., uprawniającą do zryczałtowanego jej opodatkowania, musiało być powiązane z jej nieodpłatnością i brakiem wzajemności, czy też mogło być powiązane z osiągnięciem określonego poziomu

wartości zakupionych towarów lub terminowością regulowania zapłaty za nie (postanowienie z dnia 6 października 2006 r. w sprawie o sygn. akt II FSK 1167/05 – sygn. akt II FPS 5/06).

3.7. Podatek od spadków i darowizn

W zakresie problematyki dotyczącej podatku od spadków i darowizn na uwagę zasługują dwa orzeczenia NSA poświęcone zagadnieniom ulgi mieszkaniowej przysługującej podatnikom tego podatku oraz warunkom zaliczenia określonych kosztów w poczet ciężarów spadkowych.

W wyroku z dnia 26 maja 2006 r., sygn. akt II FSK 778/05 NSA uznał, że uzyskanie ekspektatywy odrębnej własności lokalu, o której stanowi w art. 19 ustawy z dnia 25 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.), nie jest równoznaczne z nabyciem innego budynku lub uzyskaniem pozwolenia na jego budowę albo nabyciem innego lokalu, o których mowa w art. 16 ust. 7 i 8, a w konsekwencji nie stanowi przeszkody do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji podatkowych w zakresie ulgi przewidzianej w art. 16 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn.

W odniesieniu do ciężarów spadkowych, w wyroku z dnia 4 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 149/05 podkreślono, że w świetle wykładni językowej oraz celowościowej art. 7 ust. 3 ustawy o podatku od spadków i darowizn, koszty ostatniej choroby spadkodawcy tylko wówczas nie są ciężarem spadku, gdy spełnione zostały łącznie dwa warunki: koszty leczenia zostały pokryte za życia spadkodawcy i zarazem z jego majątku. Dodano, że powołany przepis nie uzależnia zaliczenia kosztów nagrobka w ciężar spadku, od faktu poniesienia ich po śmierci spadkodawcy.

3.8. Podatek od nieruchomości

Wśród orzeczeń odnoszących się do podatku od nieruchomości za istotny należy w szczególności uznać wyrok z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. akt FSK 2316/04, w którym wskazano, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r. pojęcie budowli podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości powinno być ustalane na podstawie przepisów art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 3 pkt 3 i pkt 9 Prawa budowlanego. Z przepisów tych wynika, że linie (sieci) telekomunikacyjne są budowlą stanowiącą przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Podkreślono jednocześnie, że na budowlę tę składają się zarówno podziemne kanały kanalizacyjne, jak i kable będące częścią składową tej budowli.

Odnosząc się do wartości sterowanych drogą radiową rozłączników stanowiących element linii energetycznej, NSA stanął na stanowisku, że wartość ta powinna

być uwzględniona przy określaniu wysokości podatku od nieruchomości należnego od tej linii (wyroki z dnia 30 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 899/05 oraz II FSK 898/05). Podobne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie dotyczącej opodatkowania podatkiem od nieruchomości lamp oświetleniowych podwieszonych na liniach przesyłowych (por. wyrok z dnia 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 1347/05).

Zagadnienie dopuszczalności opodatkowania preferencyjną stawką podatku od nieruchomości, należących do sanatoriów uzdrowiskowych pomieszczeń o charakterze administracyjnym, gospodarczym i socjalnym oraz związanych z zamieszkiwaniem oraz wyżywieniem kuracjuszy, po wprowadzeniu do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nieprecyzyjnej i niespójnej regulacji art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d/ (....), było przedmiotem rozstrzygnięcia w wyrokach: z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt II FSK 1101/05; z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 1006/05 i II FSK 971/05 oraz z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt II FSK 1242/05. NSA stwierdził, że pomieszczenia te nie stanowią pomieszczeń zajętych na wykonywanie świadczeń zdrowotnych, zatem nie ma możliwości objęcia ich stawką podatku przewidzianą w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Możliwość opodatkowania nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności sanatoryjnej preferencyjną stawką podatku od nieruchomości, po wprowadzeniu do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d/ (....), wymaga wskazania, czy każde ze świadczeń zapewnianych przez sanatorium mieści się w pojęciu „świadczenie zdrowotne", o którym mowa w art. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, uwzględnienia różnicy w sformułowaniach „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej" oraz „związanych z działalnością gospodarczą", którymi posłużył się ustawodawca w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

Odnosząc się do zagadnienia związanego z podmiotowym zakresem podatku od nieruchomości, NSA w wyroku z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt II FSK 1090/05 stwierdził, że przykładem innego tytułu prawnego posiadania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest przekazanie nieruchomości w trwały zarząd jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Podatnikiem podatku od nieruchomości będzie podmiot, na rzecz którego przedstawiciel Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego ustanowił zarząd nieruchomością nawet wówczas, gdy zarządca odda nieruchomość posiadaczowi zależnemu na podstawie umowy najmu czy też dzierżawy. Posiadacze zależni nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz zarządcy takich nieruchomości są podatnikami tylko wówczas, gdy posiadanie wynika z umowy bezpośrednio zawartej z właścicielem lub zarządem ustanowionym przez właściciela. Jeżeli umowa dzierżawy lub najmu nieruchomości należącej do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie zostanie zawarta z właścicielem, a na przykład z zarządcą lub najemcą, podatnikiem podatku od tej nieruchomości pozostaje nadal zarządca lub najemca pod warunkiem, że ich

tytuł prawny do posiadania pochodzi bezpośrednio od właściciela nieruchomości. Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2003 r. zmiana treści przepisu art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, choć wykluczyła trwałych zarządców z katalogu podmiotów wymienionych w treści tego przepisu jako podatników podatku od nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, to jednak nie spowodowała sytuacji, w której przestali oni być podatnikami, jako posiadacze nieruchomości w oparciu o inny tytuł prawny w rozumieniu omawianego przepisu. Oddanie w trwały zarząd nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego zakładowi komunalnemu czyni bowiem ten podmiot posiadaczem tej nieruchomości. Natomiast w wyroku z dnia 28 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 506/05, stwierdzono, że w obowiązującym stanie prawnym wykonywanie obowiązków w zakresie rekultywacji, nałożonych decyzją administracyjną, nie uzasadnia przyjęcia, że jednostka dokonująca rekultywacji staje się posiadaczem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i art. 336 k.c.

W wyroku z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. akt II FSK 1477/05 NSA wskazał, że przemijająca, a więc nietrwała niemożliwość dokonywania przewozu osób lub rzeczy nie uniemożliwia podatnikowi skorzystania ze zwolnienia od podatku od nieruchomości ustanowionego w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Tym samym ograniczenie obowiązku wykonywania przewozu przez: ministra właściwego do spraw transportu, ze względu na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, czy przez przewoźnika, w razie klęski żywiołowej, przerwy w eksploatacji, szczególnych trudności spowodowanych przez klienta, z przyczyn ekonomicznych, których przewoźnik nie mógł przewidzieć (art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa przewozowego), a polegające, czy to na całkowitym, czy częściowym zawieszeniu przewozu, nie mogą mieć wpływu na możliwość dokonywania przewozu osób lub rzeczy, w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W kwestii znaczenia danych zawartych w ewidencji gruntów w procesie ustalania wysokości podatku od nieruchomości wypowiedział się NSA w wyrokach z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 1507/05 i II FSK 842/05 podnosząc, że w świetle art. 21 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne organy podatkowe ustalające wysokość zobowiązań w podatku od nieruchomości nie są uprawnione do przyjęcia innej podstawy wymiaru podatku niż dane wskazane w ewidencji gruntów.

3.9. Restrukturyzacja należności publicznoprawnych

W wyroku z dnia 2 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 401/05 NSA stwierdził, że restrukturyzacją mogą być objęte jedynie należności związane z działalnością prowadzoną w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz. U. Nr 155,

poz. 1287 ze zm.), zgodnie z jej art. 1 ust. 2. Natomiast w wyroku z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt II FSK 1143/05 NSA wskazał, że z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a/ tiret drugi ustawy o restrukturyzacji wynika, że „restrukturyzacji podlegają następujące należności: znane na dzień 30 czerwca 2002 r. zaległości, z zastrzeżeniem ust. 4 i art. 16, z tytułu: a) podatków: – (...) zryczałtowanego dochodowego, od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (...)". Pojęcie „należności znane" – zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 3 ustawy o restrukturyzacji i obejmuje „należności, w tym należności sporne, wynikające z ewidencji lub rejestrów prowadzonych przez organ restrukturyzacyjny lub z innych danych znajdujących się w posiadaniu tego organu, a w szczególności z zeznań, deklaracji, decyzji i postanowień". W art. 2 pkt 4 ustawy o restrukturyzacji zdefiniowano pojęcie „należności spornych", którym objęto „należności, o których mowa w art. 6 tej ustawy, będące przedmiotem sporu – w przypadku gdy: a) od decyzji dotyczącej danej należności, wydanej przed dniem 1 lipca 2002 r. wniesiono odwołanie lub skargę do sądu, b) decyzja dotycząca danej należności, wydana przed dniem 1 lipca 2002 r. jest przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, wznowienia postępowania, zmiany lub uchylenia, lub stwierdzenia jej wygaśnięcia, wszczętego na wniosek (...)".

W wyroku z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt: II FSK 117/05 NSA ustosunkował się do kwestii umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego twierdząc, że analiza wniosku przedsiębiorcy o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego oraz dołączonych do niego dokumentów i danych określonych w art. 13 ustawy o restrukturyzacji kończy się jednym z rozstrzygnięć: decyzją o warunkach restrukturyzacji albo umorzeniem wszczętego postępowania restrukturyzacyjnego. Wydanie decyzji o warunkach restrukturyzacji wyklucza zastosowanie art. 18 ust. 7 tej ustawy (decyzja o umorzeniu postępowania). Umorzenie postępowania w takiej sytuacji jest możliwe jedynie z przyczyn wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o restrukturyzacji, a mianowicie, jeżeli wnioskodawca nie spełni warunków z art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 omawianej ustawy, tzn. gdy nie wpłaci opłaty restrukturyzacyjnej oraz gdy posiada zaległości z tytułu należności wymienionych w art. 6, z wyjątkiem należności wymienionych w końcowej części pkt 3 ust. 1 art. 10. Natomiast w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt: II FSK 260/05 NSA stwierdził, że stosownie do art. 21 ust. 3 ustawy o restrukturyzacji postępowanie restrukturyzacyjne umarza się w przypadku, gdy wobec przedsiębiorcy zostało wszczęte postępowanie likwidacyjne lub upadłościowe. Przepis ten wyklucza umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego w przypadku, gdy likwidacja działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę fizyczną spowodowana jest zamiarem zmiany miejsca prowadzenia działalności, a nie jej definitywnego zakończenia. Wyłączenie z kręgu podmiotów, których należności mogą podlegać restrukturyzacji, przedsiębiorców znajdujących się w stanie likwidacji lub upadłości (art. 3 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji), jak również regulacja przewidująca umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego w przypadku

wszczęcia wobec przedsiębiorcy postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego (art. 21 ust. 3 ustawy o restrukturyzacji) ma za zadanie podkreślenie, że umorzenie należności publicznoprawnych nie jest autonomicznym celem restrukturyzacji, lecz jedynie środkiem do osiągnięcia normatywnie założonego, głównego jej celu, a mianowicie przywrócenia działającemu na rynku przedsiębiorcy zdolności konkurowania na tym rynku. Nie można jednakże utożsamiać tak pojętej likwidacji działalności gospodarczej ze zmianą miejsca prowadzenia tejże działalności. O ile w przypadku przedsiębiorców zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym zmiana miejsca prowadzenia działalności gospodarczej wiąże się ze zmianą odpowiedniego wpisu w rejestrze przedsiębiorców, to inaczej wygląda sytuacja przedsiębiorców będących osobami fizycznymi i działającymi na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą zmieniając miejsce prowadzenia działalności gospodarczej muszą zlikwidować działalność w jednym miejscu zanim będą mogły rozpocząć ją w innym. W rezultacie likwidacja nie jest w tym przypadku etapem końcowym, stanowiącym definitywne zakończenie działalności gospodarczej, lecz jedynie stadium pośrednim, koniecznym dla zmiany miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

W wyroku z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt II FSK 967/05 NSA stwierdził, że zaległości powstałe w podatku od nieruchomości mogą być objęte postępowaniem restrukturyzacyjnym. W przypadku podjęcia przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego uchwały o restrukturyzacji tych należności, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego jest organem restrukturyzacyjnym (art. 7 ust. 3 ustawy o restrukturyzacji). Podatek od nieruchomości, stanowiący niewątpliwie źródło dochodu jednostek samorządu terytorialnego, jest związany z prowadzeniem działalności gospodarczej z tytułu posiadania nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności i ściśle z tą działalnością związany. Podatek od nieruchomości stanowi koszt uzyskania przychodu, w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Zaliczenie wydatków do kosztów uzyskania przychodów jest możliwe również wówczas, jeżeli istnieje związek tych kosztów z przychodami, które wystąpią w przyszłości.

3.10. Egzekucja świadczeń pieniężnych

Odnośnie do uregulowań zawartych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.) w wyroku z dnia 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FSK 487/05 NSA stwierdził, że stosownie do treści art. 64c § 4 u.p.e.a. obciążenie wierzyciela kosztami egzekucyjnymi w czasie trwania postępowania egzekucyjnego, to jest przed jego zakończeniem, w tym w szczególności przed umorzeniem tegoż postępowania na podstawie art. 59 § 2 tej ustawy, jest nieuzasadnione. Na podstawie art. 64c § 4 u.p.e.a. wierzyciel

bowiem pokrywa koszty postępowania egzekucyjnego nie zaś koszty egzekucyjne w trakcie jego prowadzenia.

W wyroku z dnia 30 czerwca 2006 r., sygn. akt I FSK 1021/05 NSA stwierdził, że organ administracyjny musi zostać zawiadomiony o fakcie ustanowienia pełnomocnika w danej, konkretnej sprawie i nie może domniemywać jego istnienia. Upomnienie poprzedza ewentualne wszczęcie postępowania egzekucyjnego, a jego doręczenie stanowi tylko przesłankę, od której spełnienia przepisy prawa uzależniają możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Na tym etapie postępowania ustanowienie pełnomocnika w sprawie nie jest więc możliwe. Upomnienie należało doręczyć podmiotowi zdefiniowanemu w art. 15 § 1 w zw. z art. 1a pkt 20 u.p.e.a.

W sprawie o sygn. akt I FSK 555/06 NSA odniósł się do zagadnienia należności opłaty manipulacyjnej w sytuacji, gdy na wniosek wierzyciela uprawniony organ wszczął postępowanie egzekucyjne do majątku zobowiązanego, w którym doręczył odpis tytułu wykonawczego i spisał protokół o jego stanie majątkowym, po czym, na kolejny wniosek wierzyciela, postępowanie to umorzył i stanął na stanowisku, że skoro spisanie protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego traktowane jest przez prawodawcę za czynność egzekucyjną (art. 64 § 1 pkt 14 u.p.e.a.), a jej przeprowadzenie w sposób niewątpliwy związane jest ze stosowaniem środków egzekucyjnych (jako warunek konieczny ich doboru), to tym samym pozostaje z nimi w ścisłym związku, nawet gdy do bezpośredniego zastosowania środków egzekucyjnych nie doszło. W rezultacie tego, gdy jej podjęciu towarzyszyła realizacja dyspozycji art. 64 § 9 pkt 11 u.p.e.a., strona obciążona kosztami postępowania egzekucyjnego zobowiązana jest do uiszczenia także opłaty manipulacyjnej za spisanie protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego.

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

Częste i liczne zmiany w ustawodawstwie dotyczącym podatków powodują, że w sądach administracyjnych pojawiają się nowe problemy orzecznicze i w konsekwencji dochodzi do zajmowania odmiennych stanowisk przez składy orzekające sądów obu instancji, skutkujące rozbieżnym orzecznictwem. Odnośnie do stosowania przepisów prawa materialnego rozbieżności występują nie tylko w ramach różnych sądów, ale nawet w ramach jednego wydziału tego samego sądu. Również pewne zagadnienia proceduralne wywołały rozbieżne stanowiska pomiędzy izbami NSA i pomiędzy wydziałami orzeczniczymi sądów administracyjnych.

W związku z tym podejmowane są przez wojewódzkie sądy administracyjne i NSA działania zmierzające do ujednolicania orzecznictwa w dziedzinie prawa podatkowego. Należy tu wymienić: narady sędziów – przeprowadzane w wydziałach

orzeczniczych w przypadkach wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie w ramach jednego wydziału, pytania prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w kwestiach stosowania prawa wspólnotowego, pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność stosowanych przepisów z Konstytucją RP, a także kierowane przez składy orzekające NSA i Prezesa NSA wnioski o podjęcie przez składy powiększone NSA uchwał wyjaśniających wątpliwości w konkretnych zawisłych w sądach sprawach, jak i pytań abstrakcyjnych. Innym zabiegiem zmierzającym do likwidacji rozbieżności jest działalność Biura Orzecznictwa NSA. Biuro po analizie dostrzeżonych rozbieżności i wątpliwości w stosowaniu przepisów opracowuje materiały do użytku wewnętrznego sądów administracyjnych, w których przedstawia propozycje rozstrzygania konkretnych problemów prawnych oraz wskazuje koncepcje służące wyborowi przez składy orzekające właściwego wariantu zastosowania spornej normy prawnej (np. opracowanie dotyczące prawa pomocy). Powyższe działania świadczą o samodzielnym dostrzeganiu przez sądy administracyjne wątpliwości prawnych i skutkują zgodną dezaprobatą przez sędziów takiego stanu rzeczy, przede wszystkim ze względu na potencjalne zagrożenia dla ochrony słusznych interesów prawnych podatników.

Niektóre z dostrzeżonych rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych zostaną zapewne wyeliminowane po rozpoznaniu przez NSA skarg kasacyjnych.

Do istotnych, budzących wątpliwości i powodujących rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnień prawnych występujących w 2006 r. zaliczyć można:

a) środki specjalne – dodatkowe zobowiązanie podatkowe – przedłużenie terminu zwrotu VAT – pytania prejudycjalne do ETS – w tym zakresie wskazać należy dwa pytania prejudycjalne: tj. postanowienie z 15 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Łd 1089/05 i postanowienie z 22 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wr 1238/06 oraz wyroki o sygn. akt I SA/Ol 321/06 i zawierające pogląd przeciwny o sygn. akt I SA/Go 486/06 i I SA/Go 487/06;

b) zakłady pracy chronionej – decyzje bezterminowe – pytanie prawne do TK – w tym zakresie wskazać należy na sprawy: o sygn. akt I SA/Bd 435/06 z 13 grudnia 2006 r., także o sygn. akt I SA/Wr 1060/04 i I SA/Po 1480/03 oraz zawierające pogląd przeciwny o sygn. akt I SA/Bd 99/06, I SA/Bd 342/06, I SA/Bd 591/06, I SA/Rz 420/05;

c) przedawnienie zobowiązania podatkowego powstałego z mocy prawa – w tym zakresie wskazać należy sprawy o sygn. akt: III SA/Wa 2720/06 i I SA/Rz 419/06 oraz zawierającą pogląd przeciwny o sygn. akt I SA/Rz 642/06;

d) sprzedaż części budynku – towar – prawo majątkowe – w sprawie o sygn. akt I SA/Gd 638/05 odstąpiono od wcześniejszego poglądu, przedstawionego w sprawie o sygn. akt III SA 3526/01;

e) dyskonto weksli – kredyt dyskontowy – prowizja bankowa – koszty uzyskania przychodu – pytanie do powiększonego składu NSA – w tym zakresie wskazać należy postanowienie NSA z 15 grudnia 2006 r., sygn. akt II FSK 45/06, a także sprawę o sygn. akt FSK 1524/04 i zawierającą odmienny pogląd sprawę o sygn. akt II FSK 339/05;

f) opłata targowa – hale targowe – w tym zakresie wskazać należy sprawę o sygn. akt I SA/Łd 1183/05 oraz polemizującą z nią sprawę o sygn. akt I SA/Łd 885/05 i II FSK 1289/05;

g) zwolnienie od podatku dochodowego należności zagranicznej wypłacanej żołnierzom pełniącym służbę poza granicami kraju w roku 2004 – w tym zakresie wskazać należy sprawy o sygn. akt III SA/Wa 1561/05, III SA/Wa 1324/05, I SA/Bk 371/05, I SA/Sz 39/06, I SA/Sz 856/06, I SA/Sz 916/05 oraz prezentujące odmienne stanowisko sprawy o sygn. akt I SA/Lu 64/06, I SA/Op 149/06, III SA/Wa 1336/06.

Zasygnalizowane w informacjach rocznych wojewódzkich sądów administracyjnych przypadki rozbieżności w orzecznictwie oraz podstawowe problemy orzecznictwa w tych sprawach podatkowych wskazują na potrzebę analizy niektórych zagadnień z zakresu prawa podatkowego. W tym celu Biuro Orzecznictwa NSA zażąda od wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych nadesłania kompletnego orzecznictwa w dokładnie określonym zakresie (przykładowo: w dziedzinie podatku dochodowego od osób fizycznych – orzeczeń dotyczących opodatkowania należności wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom oddelegowanych do służby poza granicami kraju albo opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów), a następnie na tej podstawie – przy uwzględnieniu orzecznictwa kasacyjnego – dokona analizy występujących problemów.

Warto wskazać też na zagadnienia prawne, które wcześniej budziły wątpliwości i rozbieżności orzecznicze, jednakże akceptacja i zastosowanie poglądów orzecznictwa NSA, a także przeprowadzane w wydziałach narady sędziów ujednoliciły stanowiska kolejnych składów orzekających. Można do nich zaliczyć:

a) interpretacje co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego – uchwała poszerzonego składu NSA – w tym zakresie wskazać należy na sprawy o sygn. akt III SA/Wa 1705/05, I SA/Łd 812/05, III SA/Wa 2125/05 i III SA/Wa 2416/05, a także na sprawy o sygn. akt I SA/Bk 23/06, I SA/Bk 59/06, I SA/Bk 178/05, I SA/Bk 198/05, I SA/Bd 276/05 oraz sprawy o przeciwnym poglądzie o sygn. akt I SA/GL 1341/05, III SA/Wa 2532/05, III SA/Wa 1655/05, I SA/Ol 278/05, I SA/Ol 181/05, I SA/Ol 312/05, I SA/Ol 256/05, I SA/Kr 850/05, III SA/Wa 1953/05. Wymienić tu należy także uchwałę NSA z 8 stycznia 2007 r. sygn. akt I FPS 1/06 wyjaśniającą wątpliwości w sprawach wyżej wskazanych oraz sprawę zapadłą już po jej wydaniu, o sygn. akt III SA/Wa 3995/06;

b) dodatkowe zobowiązanie podatkowe – podstawa prawna – stwierdzenie nieważności czy oddalenie – narady wydziałowe sędziów – tu wymienić należy uchwa-

łę NSA z 12 września 2005 r., sygn. akt I FPS 2/05, a następnie sprawę o sygn. akt I SA/Gd 685/05, przeciwną do niej sprawę o sygn. akt I SA/Gd 708/05, również omówiony na naradzie sędziów wyrok NSA o sygn. akt I FSK 424/05 i jednolite późniejsze sprawy o sygn. akt I SA/Gd 497/05, I SA/Gd 742/05, I SA/Gd 502/05;

Przedmiotem narad wydziałowych sędziów były rozbieżne stanowiska składów orzeczniczych wynikające z nieprecyzyjności przepisów prawa podatkowego lub częstej ich zmiany. Z tego powodu podejmowano narady wydziałowe, podczas których ujednolicano poglądy na temat wznowienia postępowania podatkowego, składania pełnomocnictwa do jednej sprawy, a obejmującego kilka spraw, wpisu od skargi w przedmiocie wysokości straty, ustalania wartości przedmiotu sporu, tzn. czy wartością sporną jest całe wymierzone zobowiązanie podatkowe, czy też tylko różnica pomiędzy kwotą wskazaną w deklaracji podatkowej a kwotą podaną w decyzji. Narady te skutkowały kontynuacją kierunków orzecznictwa sądowego zmierzającego do ochrony słusznych interesów podatników, ale także zapewnienia budżetowi zgodnych z prawem wpływów środków pieniężnych niezbędnych do pokrycia potrzeb publicznych.

II. Izba Gospodarcza

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

W 2006 r. rozstrzygnięto w Izbie 3030 skarg kasacyjnych. W porównaniu z rokiem ubiegłym wpływ zmniejszył się o 822 skargi.

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2006 r.

z poprzedniego okresu	wpływ	łącznie do załatwienia	załatwiono	% do ogółu	na okres następny
2192	3033	5225	3030	58,0	2195

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2006 r. zostały wniesione w większości przez osoby prawne – 2739, osoby fizyczne – 289 i prokuratora – 5.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w 377 sprawach, co stanowi 13,9% spraw załatwionych na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 137 sprawach – 5%. Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji, wystąpili w 870 sprawach – 32,2%. Rzecznicy patentowi uczestniczyli w 58 sprawach – 2,1%. Prokurator wziął udział w 1 sprawie – 0,03%.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Podstawę oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Gospodarczej stanowią orzeczenia zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargami kasacyjnymi i zażaleniami.

Orzecznictwo w sprawach celnych dotyczyło przede wszystkim weryfikacji zgłoszeń celnych, klasyfikacji taryfowej, wymiaru i zwrotu należności celnych, określenia wartości celnej towaru. W tym zakresie nie pojawiły się żadne nowe, istotne problemy prawne, wywołujące wątpliwości interpretacyjne i w konsekwencji rozbieżności w orzecznictwie. W sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej czy ustalenia wartości celnej towaru istotną rolę odgrywają ustalenia okoliczności faktycznych sprawy. Zarówno organy celne, jak i sądy I instancji nie zawsze należycie wywiązują się z tych obowiązków procesowych. Dlatego też w skargach kasacyjnych często są podnoszone zarzuty oparte na drugiej podstawie kasacyjnej, określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. i z tego właśnie powodu skargi kasacyjne są uwzględniane. Można jednak zauważyć poprawę w tym zakresie. Pod wpływem orzecznictwa NSA sądy wojewódzkie odstępują np. od tolerowania praktyki organów celnych, polegającej na kierowaniu się, przy ustalaniu właściwości albo charakteru towaru, stanowiących podstawę jego klasyfikacji taryfowej, zasadą tzw. autonomii prawa celnego. Na tej podstawie stosowano właściwe tylko dla prawa celnego kryteria klasyfikacji towarów, odrzucając inne dowody, w tym np. dokumenty urzędowe – certyfikaty określające charakter towaru (tak np. w sprawach dotyczących importowanych leków czy samochodów).

W kategorii spraw, w których organy celne dokonują z urzędu weryfikacji wartości celnej towaru zarzucając zgłaszającemu niewliczenie do wartości celnej należności, o których mowa w art. 30 § 1 pkt 3 Kodeksu celnego z 1997r. (m. in. opłaty licencyjne dotyczące towarów), można zauważyć trudności, jakie mają zarówno organy celne, jak i sądy I instancji z ustaleniem związków pomiędzy importowanym towarem a np. opłatą licencyjną, pozwalających uznać, że uiszczenie tej opłaty jest warunkiem sprzedaży importowanych towarów. Rozstrzygnięcia podejmowane w tym zakresie oparte są głównie na własnej ocenie okoliczności faktycznych sprawy i na intuicji sądzących, z pominięciem wiedzy, jaką dostarcza prawo własności przemysłowej i prawo autorskie.

Warto odnotować fakt, że w roku 2006 w wojewódzkich sądach administracyjnych rozpatrywane były sprawy celne, w których podejmowano rozstrzygnięcia na podstawie „starego" prawa celnego (Kodeksu celnego z 1997r.) i prawa obowiązującego w Polsce od 1 maja 2004 r., a więc przede wszystkim Wspólnotowego Kodeksu Celnego czy przepisów rozporządzenia Rady (EWG) z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych. Stosowanie nowego wspólnotowego prawa celnego nie nastręcza jednak istotnych trudności.

W zakresie spraw innych niż celne, należących do właściwości Izby Gospodarczej rozpatrywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, na uwagę zasługują sprawy z zakresu własności przemysłowej. Są one rozpatrywane przez jeden tylko wojewódzki sąd administracyjny – WSA w Warszawie. Orzecznictwo w tych sprawach prezentuje wysoki poziom merytoryczny i ze zrozumiałych względów nie ma w nim istotnych rozbieżności.

Pozostałe sprawy gospodarcze, rozpatrywane w wojewódzkich sądach administracyjnych, to najczęściej sprawy związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i poprzednio obowiązującej ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej. Dotyczyły one problemów związanych z rejestrowaniem takiej działalności i wykreślaniem wpisów z ewidencji działalności gospodarczej oraz konsekwencji prawnych, wynikających z zawieszania prowadzenia działalności bez jej wyrejestrowania. Inny rodzaj spraw wyróżniających się pod względem ilościowym to sprawy ze skarg na decyzje odmawiające udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i decyzje o cofnięciu takiego zezwolenia. W tych sprawach nie pojawiły się istotne, warte odnotowania, nowe poglądy czy rozbieżności w orzecznictwie. Daje się np. zauważyć akceptowanie poglądu co do tego, że nawet jednorazowe naruszenie zasad sprzedaży napojów alkoholowych stanowi dostateczną podstawę cofnięcia zezwolenia na sprzedaż.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

3.1. Zagadnienia ogólne

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

3.2. Prawo celne

W związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, poz. 1302) i uzyskaniem przez organy celne statusu organów podatkowych, w wielu wyrokach dotyczących uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe NSA

wypowiadał się w kwestiach dotyczących określenia kwoty podatku od towarów i usług.

Wprowadzenie możliwości rozstrzygania przez naczelnika urzędu celnego jedną decyzją o należnościach celnych i podatkowych wywołało wiele wątpliwości związanych z wszczęciem postępowania zmierzającego do określenia kwoty podatku od towarów i usług.

W sprawie o sygn. akt I GSK 2709/05 NSA wskazał, że w następstwie odpowiedniej zmiany art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), jeżeli w wyniku weryfikacji zgłoszenia celnego organ celny stwierdzi, że kwoty podatków zostały wykazane nieprawidłowo, naczelnik urzędu celnego wydaje decyzję określającą podatki w prawidłowej wysokości i może określić kwotę podatków w decyzji dotyczącej należności celnych. A zatem w sytuacji, gdy organ celny uzyskał możliwość rozstrzygania w jednej decyzji i o należnościach celnych i podatkowych, brak jest uzasadnienia konieczności wydania odrębnego postanowienia w sprawie postępowania podatkowego.

Kolejnym problemem pojawiającym się w związku z określaniem przez organy celne kwoty podatku VAT była możliwość łącznego rozpoznania odrębnie wszczętych postępowań dotyczących sprawy podatkowej i celnej. W wielu sprawach organy celne drugiej instancji utrzymywały w mocy decyzje organów celnych pierwszej instancji w zakresie określenia wartości celnej oraz kwoty długu celnego, w części zaś dotyczącej określenia podatku od towarów i usług uchylały te decyzje i przekazywały sprawy do ponownego rozpatrzenia organom pierwszej instancji. Uzasadniano to tym, że zakres uregulowania art. 266 Kodeksu celnego nie odnosi się do postępowania podatkowego, wszczynanego i prowadzonego na podstawie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i Ordynacji podatkowej, zatem wydane w oparciu o art. 266 Kodeksu celnego postanowienie o połączeniu postępowań celnego i podatkowego wszczętych odrębnymi postanowieniami nie jest prawnie skuteczne. Wszczęte postępowanie podatkowe powinno zakończyć się wydaniem oddzielnej decyzji w zakresie podatków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, oddalając skargi, w całości akceptował stanowisko wyrażone w zaskarżonych decyzjach Dyrektora Izby Celnej w Warszawie. NSA uchylał wyroki sądu pierwszej instancji w zakresie dotyczącym skarg na decyzje Dyrektora Izby Celnej w Warszawie w części dotyczącej podatku od towarów i usług i w tej kwestii przekazywał sprawy do ponownego rozpoznania. W sprawie o sygn. akt I GSK 2370/05 NSA stwierdził, że z treści art. 266 Kodeksu celnego wynika, że organ celny może połączyć toczące się przed nim oddzielne sprawy, w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia, jeżeli dotyczą tej samej osoby i są ze sobą w związku. Zgodnie zaś z treścią art. 262 Kodeksu celnego do postępowania w sprawach celnych stosuje się odpowiednio przepis art. 12 oraz przepisy działu IV Ordynacji

podatkowej. Wymieniony w art. 262 Kodeksu celnego – dział IV Ordynacji podatkowej dotyczy postępowania podatkowego, a zatem ustawodawca zezwalając na połączenie postępowań włączył do katalogu postępowań celnych, które można połączyć, także postępowanie podatkowe, które regulują przepisy wymienionego działu IV Ordynacji podatkowej.

W sprawie o sygn. akt I GSK 1559/06 NSA wypowiedział się także w innej kwestii związanej z określeniem przez organy celne kwoty podatku i wyjaśnił, że stwierdzenie wadliwości decyzji w części dotyczącej określenia kwoty podatku od towarów i usług, polegającej na zaniechaniu wydania postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego na etapie postępowania odwoławczego i uchylenie z tej przyczyny decyzji organu pierwszej instancji nakładało na organ odwoławczy, zgodnie z art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ Ordynacji podatkowej, obowiązek rozstrzygnięcia co do istoty sprawy bądź też umorzenia postępowania w zakresie objętym uchyloną decyzją. Zdaniem NSA, powołany przepis nie może stanowić podstawy do wydania przez organ odwoławczy decyzji o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji w części dotyczącej określenia wysokości kwoty podatku od towarów i usług i orzeczeniu „o braku podstaw z przyczyn formalnych do wydania rozstrzygnięcia w tym zakresie". Takie rozstrzygnięcie nie odpowiada zarówno brzmieniu art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ Ordynacji podatkowej, jak też nie może być traktowane jako zgodne z jakimkolwiek innym rodzajem orzeczenia organu odwoławczego przewidzianym w zamkniętym katalogu określonym w art. 233 Ordynacji podatkowej.

Na tle problematyki kontroli przez sąd administracyjny prawidłowości określenia kwoty podatku od towarów i usług w decyzji uznającej zgłoszenie celne za nieprawidłowe, podkreślenia wymagają orzeczenia, w których NSA zauważył, że jeżeli skarga w sposób wyraźny i jednoznaczny ograniczała się do zakwestionowania decyzji dyrektora izby celnej w części dotyczącej rozstrzygnięcia sprawy celnej, „to za nieuzasadnione należy uznać kwestionowanie w skardze kasacyjnej pominięcia przez sąd pierwszej instancji zbadania zgodności z prawem rozstrzygnięcia organu drugiej instancji zapadłego w ramach orzekania w sprawie podatkowej" (sygn. akt I GSK 474/06, I GSK 487/06).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej w sprawie o sygn. akt I GSK 3117/05 NSA uznał, że uchybienie terminowi 7 dni, o jakim mowa w art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej, miało wpływ na wynik sprawy, gdyż zastosowanie się organu do wymogu zachowania 7 dni z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej doprowadziłoby do upływu trzyletniego terminu, o jakim mowa w art. 65 § 5 Kodeksu celnego. NSA nie podzielił stanowiska sądu pierwszej instancji, że brak ten został konwalidowany przez fakt, iż postępowanie w sprawie było prowadzone od dnia 16 kwietnia 2002 r., a strona miała możliwość uczestniczenia w postępowaniu dowodowym i nie przedstawiła istotnych argumentów dotyczących zebranego materiału dowodowego. Natomiast w sprawie o sygn. akt I GSK 220/06 NSA uznał, że

naruszenie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej nie mogło mieć istotnego wpływu na wynik sprawy, postępowanie bowiem przed organem pierwszej instancji toczyło się przez okres prawie 8 miesięcy, w czasie którego strona mogła aktywnie uczestniczyć (i uczestniczyła), a ponadto materiał dowodowy sprowadzał się do dokumentów przedstawionych przez stronę podczas kontroli postimportowej. Poza tym uchybienia dopuścił się organ pierwszej instancji, a w postępowaniu odwoławczym strona nie przedstawiła jakichkolwiek innych materiałów świadczących o tym, że gdyby organ pierwszej instancji umożliwił jej realizację uprawnienia, to ocena zebranego materiału byłaby inna.

W kwestii możliwości doliczenia opłat licencyjnych do ceny importowanego towaru, w sprawie o sygn. akt I GSK 1861/05 NSA zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podkreślił, że obowiązek uiszczenia opłaty licencyjnej jest warunkiem sprzedaży importowanego towaru w rozumieniu art. 30 § 1 pkt 3 Kodeksu celnego wtedy, gdy opłata licencyjna stanowi należność za korzystanie z praw ucieleśnionych w towarze.

Odnosząc się do klasyfikacji taryfowej NSA, w sprawie o sygn. akt I GSK 2243/05, podkreślił, że gramatyczna wykładnia obu pozycji Taryfy celnej (1516 i 1517) daje podstawy do rozróżnienia między tłuszczami i olejami jako pojedynczymi produktami oraz jadalnymi mieszaninami tych produktów. Bezsporne ustalenie, że importowany towar stanowi jadalną mieszaninę tłuszczy lub olejów zwierzęcych lub roślinnych, uzasadnia przyporządkowanie tych towarów do pozycji 1517 Taryfy celnej. Natomiast w sprawie o sygn. akt I GSK 3348/05 NSA wskazał, że skoro żaden przepis Kodeksu celnego nie odsyła do stosowania innych norm klasyfikacyjnych, to klasyfikację taryfową dla celów prawnych ustala się zgodnie z brzmieniem pozycji i uwag do sekcji lub działu Taryfy celnej oraz zgodnie z Ogólnymi Regułami Interpretacji Nomenklatury Scalonej i przy uwzględnieniu Wyjaśnień do Taryfy celnej. W sprawie o sygn. akt I GSK 1652/05 NSA podniósł, że uwzględniając treść pozycji 8704 Taryfy celnej oraz Wyjaśnień do Taryfy celnej samochód, który jest zbudowany na bazie pojazdu osobowego, może być kwalifikowany jako pojazd do transportu towarów tylko wtedy, gdy takie przystosowanie zostało dokonane przez producenta. W razie przebudowy pojazdu stosuje się zasady określone w opinii 3 do działu 87 Taryfy celnej, zawartej w części IV Wyjaśnień do Taryfy celnej. Przez przebudowę należy rozumieć fabryczną przebudowę pojazdu. Pojęcie fabrycznej przebudowy odnosi się do pojazdów w ich pierwotnej wersji, w jakiej opuszczają wytwórnię, w chwili zakończenia pełnego procesu produkcyjnego i przejęcia pojazdu przez użytkownika otrzymującego gwarancję producenta.

Kolejna grupa spraw z zakresu klasyfikacji taryfowej dotyczyła przydatności opinii biegłego. W sprawie o sygn. akt I GSK 4/06 NSA podniósł, że zgodnie z art. 197 § 1 Ordynacji podatkowej organ celny może powołać biegłego tylko wówczas, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Zmiana klasyfikacji celnej oraz za-

wiłość sprawy nie wyczerpują tego kryterium. Natomiast w sprawach o sygn. akt I GSK 2243/05 i I GSK 2442/05, NSA wyraził pogląd, że proces identyfikacji towaru na potrzeby klasyfikacji Taryfy celnej mieści się w sferze ustaleń faktycznych i stosownie do treści art. 197 Ordynacji podatkowej opinia biegłego powinna dotyczyć wyłącznie stanu faktycznego. Opinia biegłego nie może wkraczać w sferę wykładni norm prawnych, która stanowi wyłączną domenę organów celnych.

W zakresie klasyfikacji taryfowej pojawiały się również sprawy związane z wydawaniem Wiążących Informacji Taryfowych. Podkreślenia wymaga stanowisko zawarte w sprawie o sygn. akt I GSK 1163/05, w której NSA wskazał, że nie jest dopuszczalne powoływanie się na WIT, które nie zostały udzielone stronie skarżącej. Przepis art. 5 § 1 Kodeksu celnego wymaga, aby informacja taryfowa została udzielona stronie składającej wniosek o wydanie WIT. Udzielenie WIT wytwórcy towaru, a więc podmiotowi, który nie jest stroną postępowania dotyczącego klasyfikacji taryfowej towaru, nie może mieć prawnego znaczenia w rozpatrywanej sprawie. W innym wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt I GSK 2442/05 NSA wskazał, że WIT jest decyzją administracyjną wydaną na pisemny wniosek strony w indywidualnej sprawie, która to decyzja wiąże organy celne oraz osobę, której udzielono tej informacji. Wynika z tego, że moc wiążąca WIT odnosi się wyłącznie do spraw, w których je wydano. W innych sprawach, nawet o zbliżonym stanie faktycznym, WIT ma znaczenie, ale na tych samych warunkach jak orzecznictwo sądowe, literatura przedmiotu i inne źródła poznania prawa.

W przedmiocie określenia kwoty długu celnego w sprawach z zakresu importu odzieży używanej rozpatrywane były skargi kasacyjne od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych (m.in. I GSK 2222/05, I GSK 2223/05), orzekających głównie o zasadności uznania przez organy celne, że towar nie jest „towarem pochodzącym" w rozumieniu Protokołu Nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony (Dz. U. z 1997 r., Nr 104, poz. 662). W tym zakresie interpretacja przepisów Protokołu Nr 4, jak i linia orzecznicza Izby Gospodarczej nie uległy zmianie w stosunku do okresu poprzedzającego.

Dokonując wykładni przepisu art. 32 ust. 1 Protokołu Nr 4 w zakresie pojęcia „uzasadnione wątpliwości" NSA stwierdzał, że wątpliwości powodujące potrzebę przeprowadzenia dodatkowej weryfikacji dowodów pochodzenia towarów zachodzą w szczególności w sytuacji, gdy w innych sprawach ujawniono liczne, wcześniej uzyskane z krajów Unii Europejskiej, wyniki weryfikacji dowodów pochodzenia używanej odzieży, wskazujące, że pochodzenie to nie było „preferencyjne". Zdaniem NSA, z unormowań zawartych w art. 32 Protokołu Nr 4 UE wynika, że w zakresie dotyczącym weryfikacji dowodów pochodzenia organy celne kraju importu korzystają z wyników postępowania organów celnych kraju eksportu i dokonują w tym zakresie jedynie oceny.

W sprawie o sygn. akt I GSK 2395/05 odniesiono się do stosowania przez organy celne nieogłoszonych w Dzienniku Ustaw RP zmian do Konwencji o Wspólnej Procedurze Tranzytowej (WPT). W sprawie wystąpił problem możliwości stosowania przepisów art. 114 i art. 115 Załącznika nr 1 do Konwencji o WPT, w brzmieniu ustalonym przez Komisję Mieszaną decyzją nr 1/2000. Zmienione tą decyzją przepisy w sposób odmienny od dotychczasowego uregulowały powstanie długu i ustalenie osoby dłużnika odpowiedzialnego za usunięcie towarów spod wspólnej procedury tranzytowej. Sąd pierwszej instancji uznał, że zmienione przepisy Konwencji o WPT nie mają zastosowania w sprawie, ponieważ zmiany te nie zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw i w konsekwencji oparł swoje rozstrzygnięcie na przepisach pierwotnego tekstu Konwencji, bez uwzględnienia zmian wynikających z decyzji Komisji Mieszanej – organu uprawnionego na podstawie art. 14 Konwencji do uchwalania w drodze decyzji zmian Załączników oraz innych zmian Konwencji, które okażą się konieczne na skutek zmian załączników (art. 15 ust. 3 lit. a/ i c/ Konwencji). NSA stanął jednak na stanowisku, że na płaszczyźnie międzynarodowej Polska zobowiązana jest zapewnić wykonanie Konwencji o WPT w znowelizowanym brzmieniu, zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*[2], a także zgodnie z zasadą poszanowania prawa międzynarodowego, zawartą w art. 9 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą Polska zobowiązana jest wypełniać, w dobrej wierze, zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, których jest stroną. Wiążąc się umową międzynarodową Polska nie może powoływać się wobec innych państw na niepublikowanie w swoim porządku prawnym przyjętych przez siebie zmian w umowie międzynarodowej (konwencji). NSA stwierdził, że związanie Polski Konwencją o WPT w brzmieniu zmienionym wymagało dokonania przez sąd pierwszej instancji oceny prawnej, czy w stanie faktycznym sprawy ma zastosowanie norma kolizyjna zawarta w art. 2 ust. 2 Kodeksu celnego. Zgodnie z tym przepisem wprowadzenie towaru na polski obszar celny lub jego wyprowadzenie z polskiego obszaru celnego powoduje z mocy prawa powstanie obowiązków i uprawnień przewidzianych w przepisach prawa celnego, jeżeli przepisy prawa, w tym umowa międzynarodowa nie stanowią inaczej. Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił tej normy w ocenie prawnej dotyczącej zgodności zaskarżonej decyzji z prawem i nie zbadał, czy wiążące Polskę zmienione przepisy Konwencji o WPT, dotyczące powstania długu w wypadku usunięcia towarów spod wspólnej procedury tranzytowej (art. 114 ust. 1 lit. a/, chwili powstania długu (art. 114 ust. 2 lit. a) oraz osoby dłużnika (art. 115 ust. 1 lit. a i d/ stanowią inaczej niż przepisy Kodeksu celnego (art. 211 § 1, § 2, § 3 pkt 1 i pkt 4 *in fine*).

W sprawie o sygn. akt I GSK 1447/05 NSA stwierdził, że istotną kwestią było m.in. określenie obowiązków organu celnego w świetle przepisów rozporządzenia

[2] Art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439.

Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia czasowego zakazu przywozu niektórych pojazdów samochodowych, nadwozi i podwozi do tych pojazdów (Dz. U. z 1997 r. Nr 158, poz. 1053 ze zm.), zakazującego przywozu pojazdów starszych niż 10-letnie w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania był pojazd, który miał już w tym czasie 12 lat. Organ powinien był więc rozważyć zasadność podjęcia czynności określonych w art. 59 Kodeksu celnego, zmierzających do usunięcia towaru niespełniającego wymagań stawianych przez przepisy prawa i niemogącego być tym samym dopuszczonym do obrotu na terenie kraju, poza jego granice. Zamiast powyższego organ pierwszej instancji wydał decyzję co do wysokości długu celnego, a organ drugiej instancji utrzymał w mocy tę decyzję. Natomiast art. 242^1 Kodeksu celnego stanowi, że jeżeli w odniesieniu do danego towaru wydana została decyzja stwierdzająca powstanie długu celnego na podstawie art. 210–214 i należności celne przywozowe zostały uiszczone, to towar ten uważa się za krajowy bez obowiązku zgłoszenia do procedury dopuszczenia do obrotu, pod warunkiem spełnienia wszystkich wymogów przewidzianych w przepisach odrębnych i dlatego NSA uchylił decyzję. Organy celne stworzyły sytuację, w której strona po zapłaceniu cła i innych należności nie miała możliwości rozporządzania samochodem na terenie Polski. W ocenie NSA nie ma wątpliwości, że zapłacenie cła powoduje, co do zasady, wprowadzenie „oclonego" towaru do obrotu na terenie RP i prawa swobodnego nim dysponowania. Jak wspomniano, organ celny doprowadził jednak do tego, że pomimo zapłaty cła skarżący został pozbawiony prawa korzystania z samochodu.

W konkluzji stwierdzić należy, że w 2006 r., podobnie jak w latach ubiegłych, większość spraw z zakresu prawa celnego dotyczyła uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe. W sprawach dotyczących firm farmaceutycznych obok problematyki uwzględniania rabatu przy określaniu wartości celnej importowanych leków, pojawiła się kwestia dotycząca określenia kwoty podatku od towarów i usług w związku ze zmianą wartości celnej. Wątpliwości budziło zagadnienie wszczęcia postępowania podatkowego przez organy celne, połączenia odrębnie wszczętych postępowań celnego i podatkowego oraz kwestia dotycząca treści rozstrzygnięcia organu odwoławczego. Rozpoznając skargi kasacyjne firm importujących farmaceutyki, NSA odpowiadał również na zarzuty, w których podnoszono wadliwość co do zastosowanych metod rozliczania rabatów przy określaniu wartości celnej.

W 2006 r. NSA rozstrzygał także sprawy z zakresu klasyfikacji taryfowej, w których pojawiały się trzy istotne zagadnienia. Po pierwsze wyróżnić trzeba grupę spraw, w których istota problemu sprowadzała się do oceny, czy do towaru importowanego i zgłoszonego do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym, którego skład i zastosowanie powodowały wątpliwości w zakresie klasyfikacji taryfowej, należało zastosować kod taryfy celnej wskazany przez stronę w dokumencie SAD z zerową stawką celną, czy też kod taryfy celnej przyjęty przez organy celne, po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego z określoną procentowo stawką celną.

W drugiej grupie spraw należy wyróżnić takie, w których istota problemu dotyczyła oceny prawidłowości przeprowadzenia postępowania dowodowego, a zwłaszcza oceny przydatności opinii biegłego, jako dowodu w sprawie, w zakresie ustalenia stanu faktycznego w sprawie klasyfikacji taryfowej towarów. Trzecią grupę stanowiły sprawy, w których ocenie podlegało zagadnienie związane ze znaczeniem Wiążących Informacji Taryfowych (WIT) jako decyzji administracyjnych wydawanych w indywidualnych sprawach administracyjnych dla spraw, w których przedmiotem była klasyfikacja taryfowa, a w których WIT nie był wydawany. Problematyka związana z określeniem kwoty długu celnego, tak jak w roku poprzedzającym, dotyczyła głównie spraw związanych z importem odzieży używanej oraz wprowadzeniem na polski obszar celny samochodów osobowych, a w szczególności niewywiązania się z obowiązku wynikającego z procedury tranzytu oraz usunięcia towaru spod dozoru celnego i niezakończenia procedury tranzytu, niedołożenia należytej staranności przy zakupie samochodu, nielegalnego wprowadzenia pojazdu na polski obszar celny, niewykonania obowiązku wynikającego z warunków odprawy czasowej. NSA zajmował się również kwestią dotyczącą stosowania przez organy celne nieogłoszonych w Dzienniku Ustaw RP zmian do Konwencji o Wspólnej Procedurze Tranzytowej.

3.3. Ochrona własności przemysłowej

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 117 ze zm.), obejmuje wszystkie dziedziny tego prawa w przedmiotowym rozumieniu. Jej przepisy przejściowe, w tym art. 315 ust. 3 nakazujący dokonywanie oceny spełnienia ustawowych warunków do uzyskania patentu, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji według przepisów obowiązujących w dniu zgłoszenia wynalazku, wzoru użytkowego, znaku towarowego albo topografii układów scalonych w Urzędzie Patentowym, powodują konieczność stosowania w takim zakresie unormowań zawartych w aktach prawnych, które na podstawie art. 326 i 327 p.w.p. utraciły moc z dniem 21 sierpnia 2001 r. Chodzi głównie o ustawę z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz. U. Nr 5, poz. 17 ze zm.) i ustawę z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości (Dz. U. z 1993 r. Nr 26, poz. 117 ze zm.). Wynika to z klasyfikacji 50 skarg kasacyjnych rozpoznanych na rozprawie. Dominowały sprawy dotyczące znaków towarowych: unieważnienia prawa z rejestracji znaku towarowego (26) i odmowy rejestracji takiego znaku (3) wg przepisów u.z.t. oraz odmowy rejestracji znaku towarowego (5), wygaśnięcia (5) i unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy (2) wg przepisów p.w.p. Z zakresu wynalazków 6 spraw dotyczyło unieważnienia patentu i 1 odmowy jego udzielenia – wg przepisów ustawy o wynalazczości oraz 1 – odmowy udzielenia patentu wg przepisów p.w.p. Łącznie w 36 sprawach oddalono skargi kasacyjne, w 12 skargi uwzględniono, w 2 – odrzucono, a w 1 – umorzono postępowanie przed NSA.

Sprawy dotyczące uzyskania praw z dziedziny własności przemysłowej i ich pozbawienia należą do właściwości Urzędu Patentowego i sądów administracyjnych, natomiast sądy powszechne i Sąd Najwyższy rozstrzygają spory zaistniałe w toku korzystania z takich praw. Mimo tego rozdzielenia w obu rodzajach postępowań spotyka się zbliżone nazewnictwo i konstrukcje, z których w orzecznictwie można korzystać. Przykładowo w wyrokach z dnia 5 kwietnia 2006 r. II GSK 377/05 i z dnia 26 kwietnia 2006 r. II GSK 31/06 NSA podkreślił, że przesłanką unieważnienia prawa z rejestracji znaku towarowego na podstawie art. 29 w związku z art. 8 pkt 2 u.z.t., stosowanych przez art. 315 ust. 3 p.w.p., jest naruszenie praw osobistych i majątkowych osób trzecich, w tym prawa do nazwy przedsiębiorstwa. Nazwa przedsiębiorstwa (firma) służy jego identyfikacji i wyróżnieniu w obrocie prawnym i gospodarczym, a także jest nośnikiem pewnych informacji o cechach i walorach prowadzonej działalności. O naruszeniu tych funkcji nazwy przedsiębiorstwa nie przesądza jednak samo zarejestrowanie identycznego lub podobnego do niej znaku towarowego na rzecz innego przedsiębiorstwa. Wyłączność prawa do nazwy (firmy) przedsiębiorstwa nie jest zupełna, a jej granice wyznacza terytorialny i przedmiotowy zasięg faktycznej działalności używającego znaku. Jedynie w tych granicach może dojść do kolizji pomiędzy nazwą przedsiębiorstwa a znakiem towarowym innego podmiotu, bo w przeciwnym razie nie ma niebezpieczeństwa wprowadzenia w błąd ich klientów co do tożsamości przedsiębiorstw i wykorzystywania renomy towarów przez jedno z nich. Takie zależności odnosić się mogą również do nieuprawnionego korzystania z części nazwy przedsiębiorstwa umożliwiającej jego identyfikację w obrocie gospodarczym.

Możliwość uzyskania wtórnej zdolności odróżniającej znaku towarowego i wynikające z niej skutki zostały przewidziane w art. 130 i 165 ust. 1 pkt 2 p.w.p. Odmowa udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy nie może nastąpić, jeżeli przed datą zgłoszenia do Urzędu Patentowego nabrał on, w następstwie używania, cech odróżniających w przeciętnych warunkach obrotu. Ponadto nie można wystąpić o unieważnienie tego prawa po upływie pięciu kolejnych lat od jego udzielenia, jeżeli zostało ono udzielone z naruszeniem art. 129, lecz znak w wyniku używania nabrał charakteru odróżniającego. Tego rodzaju sprawy wymagają szczególnie wnikliwych ustaleń i ocen, na co zwrócono uwagę w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. II GSK 210/06, w którym NSA przyjął, że Urząd Patentowy i WSA bez należytej oceny zebranych w sprawie dowodów zakwalifikowali znak towarowy „Calcium C" jako pozbawiony cechy wtórnej zdolności odróżniającej nabranej w następstwie jego wieloletniego używania, uzasadniającej unieważnienie udzielonego na ten znak prawa ochronnego. Oznaczone bowiem nim produkty zostały wprowadzone na rynek i były dostępne dla kupujących, a kryteriami wymagającymi uwzględnienia przy ocenie nabycia wtórnej zdolności odróżniającej są między innymi: intensywność i długotrwałość używania znaku, udział produktu w rynku towarów w tej klasie,

inwestycje na promocję znaku i sposób jego używania oraz dowody wskazujące na to, że dla znaczącej grupy kupujących identyfikował on produkt ze względu na pochodzenie od konkretnego przedsiębiorcy. NSA nawiązał do podobnego kierunku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wskazując tytułem ilustracji jego wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie August Storck KG, C–25/05P (pkt 75 wyroku).

Podobieństwo znaku towarowego do wcześniej zarejestrowanego znaku powszechnie znanego w Polsce, powodujące w zwykłych warunkach obrotu gospodarczego niebezpieczeństwo wprowadzenia w błąd odbiorców co do pochodzenia towarów, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 u.z.t., jest przesłanką odmowy udzielenia prawa z rejestracji znaku towarowego i podstawą unieważnienia takiego prawa (art. 29 u.z.t.), zawsze jednak z uwzględnieniem konkretnych relacji pomiędzy ocenianymi znakami. W wyroku z dnia 28 września 2006 r. II GSK 105/06, w którym chodziło o podobieństwo pomiędzy znakami EXTAZA i EXTASE EXOTIC NATURE, NSA wyraził pogląd, że w przypadku kolizji dwóch zarejestrowanych znaków towarowych słownych, z których jeden jest jedno, a drugi – wielowyrazowy, nie może być podstawą żądania stwierdzenia nieważności prawa z rejestracji znaku towarowego z gorszym pierwszeństwem wyłącznie podobieństwo znaczeniowe jednego słowa składającego się na znak wielowyrazowy, jeżeli pozostałe wyrazy użyte w tym znaku nadają mu wystarczającą zdolność odróżniającą w zwykłych warunkach obrotu handlowego. Z braku istnienia kolizji między tymi znakami w przypomnianym znaczeniu, Urząd Patentowy zasadnie więc odmówił unieważnienia prawa z rejestracji trzywyrazowego znaku towarowego, a WSA – oddalił skargę na jego decyzję.

Stosownie do art. 31 u.z.t. z wnioskiem o unieważnienie prawa z rejestracji znaku towarowego można wystąpić w okresie pięciu lat od rejestracji, a po upływie tego okresu – jedynie w stosunku do uprawnionego, który uzyskał rejestrację działając w złej wierze. Zgodnie natomiast z art. 164 p.w.p. prawo ochronne na znak towarowy może być unieważnione w całości lub w części na wniosek każdej osoby mającej w tym interes prawny, jeżeli wykaże ona, że nie zostały spełnione ustawowe warunki do uzyskania tego prawa. Pominięcie w art. 164 p.w.p. terminu, w którym z takim wnioskiem można wystąpić – poza wyjątkami wyczerpująco określonymi w art. 165 – daje adresatowi tej normy uprawnienie bezterminowe. W orzecznictwie dochodziło do rozbieżności na tle pojmowania istoty trwałości praw nabytych i obejmowania tym pojęciem czasowych ograniczeń przy składaniu wniosku o unieważnienie takich praw, przewidzianych w art. 31 u.z.t. Na konieczność odróżniania materialnoprawnych przesłanek unieważnienia prawa z rejestracji lub prawa ochronnego na znak towarowy (stosownie do terminologii przyjętej w u.z.t. oraz p.w.p.), od terminów, w których wniosek o unieważnienie prawa może być złożony, zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 24 maja 2006 r. II GSK 67/06 podkreślając, że art. 315 ust. 3 p.w.p.

jako przepis przejściowy odnosi się tylko do stosowania przepisów u.z.t. określających ustawowe warunki do uzyskania prawa. W omawianym tu zakresie do wniosków o unieważnienie prawa z rejestracji znaku towarowego stosuje się natomiast wymienione przepisy p.w.p.

W postanowieniach z dnia 24 maja 2006 r. II GSK 45/06 i z dnia 11 lipca 2006 r. II GSK 94/06 NSA odniósł się do zagadnienia statusu strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym. Zgodnie z art. 235 ust. 2 p.w.p. stroną w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawie uzyskania patentu, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji jest zgłaszający. Chodzi tu o postępowanie zgłoszeniowe i rejestrowe, w którym poza zgłaszającym nie występują inne strony, bo za takie nie mogą być uznane podmioty, które w trybie art. 143 p.w.p. zgłoszą uwagi co do istnienia okoliczności uniemożliwiających udzielenie prawa ochronnego. W rezultacie decyzję o odmowie udzielenia prawa ochronnego może do WSA zaskarżyć tylko zgłaszający. Co do zasady od wyroku WSA wydanego w takim postępowaniu mogła wnieść skargę kasacyjną wyłącznie strona w rozumieniu art. 235 ust. 2 p.w.p. Inne natomiast podmioty mają przewidziane dla siebie dwa odrębne tryby: wystąpienie z wnioskiem o unieważnienie prawa ochronnego, jeżeli wykażą istnienie swojego interesu prawnego i brak spełnienia ustawowych warunków do uzyskania tego prawa (art. 164 p.w.p.) lub wniesienie sprzeciwu uzasadnionego przesłankami unieważnienia prawa (art. 246–247 p.w.p.). W obu tych sprawach skargi kasacyjne od wyroków WSA uwzględniających skargi stron postępowania zgłoszeniowego wniosły podmioty dopuszczone do udziału przed WSA w charakterze uczestników postępowania.

W art. 247 i 248 p.w.p. przewidziano nową instytucję procesową w postaci wniesienia sprzeciwu wobec prawomocnej decyzji Urzędu Patentowego o udzieleniu patentu, prawa ochronnego lub prawa z rejestracji w ciągu 6 miesięcy od opublikowania w „Wiadomościach Urzędu Patentowego" informacji o udzieleniu prawa. W wyroku z dnia 25 października 2006 r. II GSK 154/06 NSA sformułował pogląd, że jeżeli decyzja o udzieleniu prawa została wydana pod rządem „starego prawa" (u.z.t.), a ogłoszenia o wpisie dokonano po wejściu w życie nowej ustawy (p.w.p.), to wobec takiej decyzji można wnieść sprzeciw na podstawie art. 246 w związku z art. 316 ust. 4 p.w.p. Zgodnie bowiem z art. 44, 54 i 56 ust. 1 u.z.t. po wydaniu decyzji o rejestracji znaku towarowego Urząd Patentowy dokonywał wpisu w rejestrze znaków towarowych, wydawał uprawnionemu świadectwo ochronne i ogłaszał rejestrację znaku towarowego w „Wiadomościach Urzędu Patentowego". Dopiero te czynności kończyły procedurę uzyskiwania prawa z rejestracji znaku towarowego, która w rozpoznawanej sprawie dopełniła się już po wejściu p.w.p. z obowiązkiem stosowania nowych przepisów postępowania określonym w jej art. 315 ust. 4.

Istota wynalazku i patentu w zasadzie nie uległa zmianie. Według art. 10 ustawy o wynalazczości, wynalazkiem podlegającym opatentowaniu jest nowe rozwiązanie

o charakterze technicznym, nie wynikające w sposób oczywisty ze stanu techniki i mogące się nadawać do stosowania. Z kolei w rozumieniu art. 24 p.w.p. patenty są udzielane – bez względu na dziedzinę techniki – na wynalazki, które są nowe, posiadają poziom wynalazczy i nadają się do przemysłowego stosowania. Mimo zdefiniowania w dalszych przepisach użytych tu pojęć, przy kwalifikowaniu rozwiązania do wynalazku użyteczna była i jest przede wszystkim wiedza techniczna, a dopiero sposób jej wykorzystania jest oceniany w stosownej procedurze. Te powiązania kształtują w zasadzie skalę trudności każdej sprawy rozpoznawanej w postępowaniu administracyjnym i ocenianej następnie z punktu widzenia legalności decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Szczególnego odnotowania wymaga natomiast wyrok składu siedmiu sędziów NSA z dnia 8 lutego 2006 r. II GSK 54/05,w którym sformułowano pogląd, że dokonane ratyfikowaną przez Polskę umową międzynarodową przed akcesją do Unii Europejskiej przedłużenie do dwudziestu lat okresu ważności patentów ma zastosowanie do wcześniej udzielonych patentów na okres piętnastu lat i następuje przez zmianę decyzji Urzędu Patentowego w trybie art. 155 k.p.a. NSA przyjął, że przepisy art. 33 w związku z art. 70 ust. 2 Porozumienia w Sprawie Handlowych Praw Własności Intelektualnej (zał. Nr 1 C do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu – Dz. U. z 1996 r., Nr 32, poz. 143) mają charakter samowykonalny i powinny być stosowane w sprawach dotyczących patentów udzielonych przed dniem 15 kwietnia 1993 r., tj. przed wejściem w życie kolejnej zmiany ustawy o wynalazczości. W ten sposób NSA rozwiązał kluczowy problem przedłużenia o 5 lat wcześniej udzielonych patentów, który pojawił się w konsekwencji braku odniesienia w przepisach przejściowych p.w.p. do stanu, jaki wystąpił również w rozstrzygniętej sprawie.

3.4. Sprawy z zakresu telemediów

Na tle spraw dotyczących koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych na szczególną uwagę zasługuje pogląd prawny wyrażony w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt II GSK 34/06 odnoszący się do elementów składowych decyzji koncesyjnej. W decyzji koncesyjnej organ uprawniony do jej wydania określił udział procentowy poszczególnych rodzajów audycji w całości programu nadawanego przez koncesjonariusza. NSA rozpoznający skargę kasacyjną przyjął, że organ koncesyjny może nałożyć na koncesjonariusza tylko takie warunki prowadzenia działalności, które wynikają z konkretnych przepisów ustawy, a żaden z przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 2002 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2001 r., Nr 10, poz. 1114 ze zm.) nie daje podstaw do określenia przez organ w koncesji szczegółowych obowiązków dotyczących struktury programu nadawcy. Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i jej zdania służące zapewnieniu realizacji interesu publicznego w dziedzinie radiofonii i telewizji, jak i kompetencje Przewodniczą-

cego KRRiT nie uzasadniają takiego wpływania na kształt programu nadawcy. Potwierdzając dotychczasową linię orzeczniczą skład rozpoznający opisywaną sprawę wyraził przy tym pogląd prawny, że wymagania istnienia szczegółowych podstaw ustawowych dla określenia warunków prowadzenia koncesjonowanej działalności, stosownie do art. 37 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, odnosi się do warunków ustalonych jednostronnie przez organ. Nie ma natomiast zastosowania do warunków koncesji wynikających z woli samego nadawcy. Art. 37 ust.1 przywołanej ustawy bowiem nie zawiera wyczerpującego katalogu składników koncesji, o czym świadczy użycie zwrotu „w szczególności". Wyjaśniając tę tezę NSA zwrócił uwagę na to, że deklarowane przez wnioskodawcę zamierzenia co do programu i udziału poszczególnych rodzajów audycji odgrywają istotna rolę w procesie koncesyjnym. Informacje programowe dołączone do wniosku koncesyjnego są wraz z innymi składnikami wniosku i załącznikami istotnym czynnikiem branym pod uwagę przy rozstrzyganiu przez organ koncesyjny o tym, czy dany podmiot spełnia wymagania do otrzymania koncesji, a w razie ubiegania się o koncesje więcej niż jednego wnioskodawcy – o tym, komu przyznać koncesje. Taki wniosek można wyprowadzić z art. 36 ust. 1 pkt 1,3,4, w związku z art.1 ust.1 oraz art. 15 ust. 1 i 3 ustawy o radiofonii i telewizji. Dlatego też, zdaniem składu orzekającego w opisywanej sprawie, dopuszczalne jest zamieszczenie w decyzji koncesyjnej informacji programowych dołączonych do wniosku o przyznanie koncesji i przewidywanej struktury poszczególnych rodzajów programów będących elementem tychże informacji programowych. W ten sposób informacje programowe zaproponowane przez koncesjonariusza będą mogły stać się składnikiem decyzji koncesyjnej. Takie rozwiązanie pozwoli na uniknięcie wyznaczenia przez organ treści koncesji w zakresie dotyczącym struktury programu nadawanego przez koncesjonariusza, do czego nie ma wymaganych podstaw ustawowych. Równocześnie nie zostanie naruszona samodzielność nadawcy w zakresie kształtowania programu, proklamowana w art. 13 ustawy o radiofonii i telewizji, ponieważ informacje programowe są ustalone przez samego nadawcę. Koncesjonariusz ma obowiązek ich przestrzegania jako zadeklarowanych przez siebie zamierzeń, przy ubieganiu się o otrzymanie koncesji, a nie jako warunków określonych jednostronnie i władczo przez organ.

Do charakteru prawnego ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT na podstawie art. 34 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji, zawierającego ogłoszenie o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego odniósł się NSA w sprawie o sygn. II GSK 74/06 przyjmując, że jest to publiczna oferta skierowana do nieoznaczonych indywidualnie adresatów – określonego kręgu nadawców – spełniających warunki do uzyskania koncesji zawarte w ww. ustawie. Ogłoszenie to powoduje wszczęcie postępowania koncesyjnego, ale nie jest to równoznaczne z wszczęciem postępowania administracyjnego o udzielenie koncesji indywidualnemu nadawcy. Sprawa o udzielenie koncesji bowiem zostaje wszczę-

ta, zgodnie z art. 61 ust. 1 k.p.a., z chwilą złożenia wniosku o udzielenie koncesji, w związku z ogłoszeniem o możliwości uzyskania koncesji. Ponieważ owo ogłoszenie nie jest skierowane do indywidualnego podmiotu, to nie należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Podobną argumentację przyjął NSA w sprawie o sygn. II GSK 345/05 uznając, że dokonane na podstawie art. 118 ust.1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo Telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800) ogłoszenie Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (obecnie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej) o przetargu na rezerwację częstotliwości UMTS nie jest aktem czy czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Natomiast w wyroku z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt II GSK 37/06 NSA stwierdził, że harmonogram przystosowania sieci do realizacji uprawnień abonentów do przeniesienia przydzielonego im numeru przy zmianie operatora jest niezbędnym składnikiem decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, bez względu na to, czy zostaje on zamieszczony w samej decyzji, czy też w załączniku do niej. W sytuacji, gdy harmonogram stanowi załącznik do decyzji, obowiązek podpisania decyzji przez osobę upoważnioną do podpisania decyzji rozciąga się także na załącznik.

3.5. Zakład Ubezpieczeń Społecznych

W orzecznictwie NSA w zakresie spraw związanych z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) można rozróżnić dwie kategorie spraw, które były rozstrzygane na podstawie poprzedniego stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. przed 24 sierpnia 2005 r. oraz sprawy, w których NSA orzekł w oparciu o aktualne przepisy ustawy. Podział ten ma istotne znacznie z punktu widzenia problemów prawnych będących przedmiotem analizy NSA, których istota była zdeterminowana treścią przepisu prawnego obowiązującego w rozpoznawanej sprawie.

W pierwszej kategorii spraw należy wskazać wyroki o sygn. akt: II GSK 343/05 oraz II GSK 382/05, w których rozważono kwestię podmiotowości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dalej ZUS. W orzeczeniach tych uznano, że to ZUS, a nie Prezes ZUS, posiada status organu administracji publicznej w rozumieniu przepisów k.p.a. ZUS został wyposażony w środki prawne określone w art. 66 § 4 ustawy właściwe organom administracji publicznej, dlatego jest uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie ustalania wymiaru, poboru oraz umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Zdaniem NSA, takie uprawnienie Zakładu wynika również bezpośrednio z treści art. 83 ust. 1 ustawy, w którym wyraźnie jest mowa o wydawaniu decyzji administracyjnych z zakresu ubezpieczeń

społecznych przez Zakład, a nie przez Prezesa ZUS. W kwestii trybu zaskarżania decyzji ZUS w postępowaniu administracyjnym NSA wyraził pogląd, że regulacja zawarta w art. 83 ust. 4 ustawy wyklucza jedynie możliwość sądowego zaskarżenia wymienionych w nim decyzji (w tym decyzji o odmowie umorzenia należności z tytułu składek ubezpieczenia społecznego) w drodze odwołania wniesionego do sądu powszechnego, natomiast nie przesądza o niedopuszczalności podważenia tych decyzji w postępowaniu administracyjnym. NSA uznał, że od decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 4 ustawy, przysługuje odwołanie w trybie art. 127 § 1 i § 2 k.p.a. Organem właściwym do rozpoznania odwołania strony od decyzji wydanych przez Zakład w pierwszej instancji, zdaniem NSA, jest Minister Polityki Społecznej, który jest organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 3 k.p.a., ZUS bowiem podlega nadzorowi ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego (art. 66 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej). W tej sytuacji do kontroli administracyjnej decyzji ZUS wymienionych w art. 83 ust. 4 ustawy zastosowanie ma tryb odwoławczy określony w art. 127 § 1 i § 2 k.p.a. Nie jest więc dopuszczalne wniesienie od decyzji ZUS wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. Po zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w dniu 25 sierpnia 2005 r., w art. 83 ust. 4 wprowadzono dodatkowe postanowienie, zgodnie z którym od decyzji w nim określonych przysługuje stronie wniosek do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpoznawanych na podstawie przepisów znowelizowanej ustawy NSA odniósł się do kwestii ważności i prawidłowości udzielania pełnomocnictw pracownikom ZUS przez Prezesa ZUS do podpisywania decyzji administracyjnych. Na uwagę zasługują wyroki o sygn. II GSK 225/06 oraz II GSK 226/05, w których NSA stwierdził, że w świetle art. 74 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych kompetencje organów Zakładu określa statut Zakładu. Tym samym dopuszcza możliwość ograniczenia kompetencji Prezesa jako piastuna organu na rzecz innych pracowników Zakładu. Prezes ZUS udzielając Dyrektorowi Oddziału upoważnienia, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt 2, nie upoważnia go do działania w swoim imieniu (imieniu Prezesa), lecz w imieniu Zakładu jako organu. Nie zezwala więc Dyrektorowi Oddziału na udzielenie „subupoważnienia" niedopuszczalnego w świetle art. 268a k.p.a. Dyrektor Oddziału staje się, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa, podmiotem personifikującym ZUS jako organ, a nie pełnomocnikiem Prezesa ZUS. Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu ZUS udzielone pracownikowi przez Dyrektora Oddziału działającego w imieniu ZUS nie jest zatem sprzeczne z treścią art. 268a k.p.a. Art. 74 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zawierający delegację ustawową do wydania statutu ZUS spełnia wymagania określone w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, a przepis § 3 ust. 2 pkt 2 wspomnianego rozporządzenia Ministra

Pracy i Polityki Socjalnej został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Stanowi zatem właściwą podstawę prawną do udzielania, w sposób w tym przepisie określony, pracownikom ZUS upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Zakładu.

3.6. Sprawy kapitałowe

Spośród niewielkiej liczby skarg kasacyjnych dotyczących funkcjonowania rynku kapitałowego na uwagę zasługuje sprawa o sygn. akt II GSK 8/06, w której NSA dokonując wykładni funkcjonalnej przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 124, poz.1151 ze zm.) wypowiedział się w kwestii charakteru prawnego decyzji wyrażającej sprzeciw Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w sytuacji powiadomienia organu nadzoru o zamiarze podjęcia przez zainteresowany podmiot działań wymienionych w art. 35 ust. 2 ustawy, tj. nabycia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń w ilościach określonych w ustawie. Zdaniem NSA, określony w art. 35 ust. 3 ustawy katalog rozstrzygnięć kończących postępowanie organu nadzoru wszczęte na skutek zawiadomienia przez zainteresowany podmiot jest katalogiem zamkniętym, co w konsekwencji oznacza, że postępowanie może zakończyć się wydaniem jednego z rozstrzygnięć, tzn. sprzeciwu lub decyzji określającej termin objęcia akcji lub praw z akcji przez zainteresowany podmiot, pod warunkiem że nie występują przesłanki do wniesienia sprzeciwu. Przepis ten nie pozostawia swobody uznaniowej organowi nadzoru w tym zakresie, tzn. nie przewiduje sytuacji dowolności działania organu polegającej na milczeniu – bezczynności organu. W sytuacji wystąpienia przesłanek określonych w art. 35 ust. 4 ustawy skutkujących zgłoszeniem sprzeciwu, organ nadzoru jest zobowiązany zakończyć postępowanie w sprawie zgłoszenia przez wydanie decyzji o zgłoszeniu sprzeciwu. Zawarty w treści art. 35 ust. 3 zwrot „organ może" oznacza, że organ nadzoru jest uprawniony do podjęcia jednego z dwóch rozstrzygnięć wskazanych w art. 35 ust. 3 ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

3.7. Papiery wartościowe

W sprawie o sygnaturze akt II GSK 50/06 NSA odniósł się do zagadnienia obowiązku publikowania informacji o indywidualnych wynagrodzeniach i nagrodach wypłacanych lub należnych członkom zarządu i rady nadzorczej spółki giełdowej wynikającego z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.- Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. Nr 49, poz. 447 ze zm.) i stwierdził, że obowiązek taki wynika z przepisów ustawy, które nie przewidują wymogu zgody zainteresowanych osób na upublicznienie takich danych. Informacje na temat wynagrodzeń członków organów zarządzających spółki nie stanowią informacji poufnych w świe-

tle art. 4 pkt 19 ustawy, zawierającego ustawową definicję tego pojęcia. Oznacza to zatem, że dane te stanowią element informacji okresowych podlegających, zgodnie z art. 81 ust.1 ustawy, przekazaniu do publicznej wiadomości w rocznym raporcie emitenta, a ich ujawnienie jest dokonywane w interesie publicznym. Zdaniem NSA, Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd może zwolnić emitenta z obowiązku przekazania informacji okresowych na temat członków organów zarządzających (wynagrodzeń tych członków), jeżeli wystąpi przynajmniej jedna z dwóch pozytywnych przesłanek określonych w art. 81c ust. 1 ustawy, tj. sprzeczność z interesem publicznym lub spowodowanie znacznej szkody dla interesów emitenta, pod warunkiem że brak tej informacji nie uniemożliwi inwestorom prawidłowej oceny sytuacji ekonomicznej i finansowej emitenta oraz nie spowoduje ryzyka inwestycji. Brak zgody członków zarządu oraz rady nadzorczej emitenta na ujawnienie informacji o ich zarobkach z tytułu pełnionych funkcji w spółce nie jest przesłanką, o której mowa w art. 81c ust. 1 ustawy, prowadzącą do wyłączenia obowiązku publikacji tych informacji.

3.8. Sprzedaż napojów alkoholowych

Na tle stosowania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.) w orzecznictwie NSA ugruntowane zostało stanowisko (por. wyrok z dnia 27 września 2005 r., sygn. akt II GSK 148/05) przyjmujące, że nawet jednostkowe naruszenie zasad sprzedaży napojów alkoholowych określonych w ustawie obliguje właściwy organ do cofnięcia wydanego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (wyrok z dnia 10 października, sygn. akt II GSK 160/06; wyrok z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt II GSK 175/06). Natomiast w wyrokach z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt II GSK 139/06 i sygn. akt II GSK 149/06, NSA zakwestionował dotychczasową praktykę w podejściu do kwestii cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przyjmując, że w związku ze stwierdzonym złamaniem określonych zasad sprzedaży napojów alkoholowych organ winien cofnąć tylko to zezwolenie, którego dotyczy dane naruszenie, a nie wszystkie zezwolenia przyznane przedsiębiorcy (na wszystkie rodzaje alkoholi). Wyroki powyższe nie powinny mieć wpływu na dotychczasową linię orzeczniczą.

W wyroku z 14 kwietnia 2006 r., sygn. akt II GSK 23/06, NSA zwrócił uwagę, że nie tracąc z pola widzenia znaczenia specyfiki obrotu gospodarczego związanego ze sprzedażą napojów alkoholowych, przy udzielaniu zezwoleń nie można pomijać znaczenia ogólnych reguł dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. Wszelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności, choć dopuszczalne w drodze przepisu ustawowego ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), mają jednak charakter wyjątku i muszą być wobec tego rozumiane

ściśle, nie można ich istnienia w ustawie dorozumiewać czy domniemywać bądź przyjmować np. w drodze analogii. Przy takim zaś podejściu art. 18 ust. 10 pkt 1 ustawy, odnoszący się do przesłanek cofnięcia wydanego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, nie może być traktowany jako materialnoprawna podstawa odmowy udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych dla podmiotu, który dopuszcza się sprzedaży tych napojów w trakcie postępowania zmierzającego do uzyskania zezwolenia, ale jeszcze przed jego uzyskaniem.

Powyżej wskazane względy konstytucyjne, na które powołał się pomocniczo NSA w wyroku z dnia 10 października 2006 r., sygn. akt II GSK 155/06, każą ściśle definiować również pojęcie „obiektu komunikacji publicznej", gdzie zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy zakazane są sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych. Zdaniem Sądu, przy braku definicji legalnej „obiektów komunikacji publicznej" należy przyjąć, że są nimi jedynie takie obiekty, które bez żadnych wątpliwości służą komunikacji publicznej i nie są częścią terenu, czy też rejonu mieszczącego się poza takimi obiektami. W wyroku z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II GSK 236/06 NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, który stwierdził nieważność uchwały rady gminy wprowadzającej generalny zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na stacjach benzynowych. Zdaniem sądów obu instancji, wprowadzenie takiego zakazu należy do materii ustawowej.

3.9. Gry losowe i zakłady wzajemne

Odnosząc się do problematyki uznania określonej gry za grę na automatach w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.) oraz zasad prowadzenia postępowania dowodowego w tym zakresie, NSA wskazał, że pryncypialność w podejściu do zjawiska hazardu (łączących się z nim zjawisk patologicznych) oraz uwzględnienie możliwości obchodzenia prawa w działalności gospodarczej związanej z udostępnianiem gry na wszelkich automatach, nie zwalnia w żadnym razie z obowiązku przestrzegania wymogów proceduralnych przy prowadzeniu spraw takiego rodzaju i z kierowania się przy ich rozstrzyganiu jedynie kryteriami ustanowionymi przez ustawodawcę.

W kwestii „wygranej rzeczowej" NSA przyjął, że efekt w postaci określonego przedłużenia czasu gry na konkretnym automacie może być zakwalifikowany jako „wygrana rzeczowa" tylko pod warunkiem jednoznacznego wykazania – w sposób szczegółowy i zindywidualizowany w każdym przypadku – wystąpienia po stronie grającego korzyści majątkowej wykraczającej wprost ponad to, co dawało już z założenia samo uruchomienie gry na danym automacie za pomocą przewidzianej w tym celu opłaty (wyrok z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt II GSK 119/06).

W wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II GSK 396/05 NSA przyjął, że projekt regulaminu gry, o którym mowa w art. 13 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 1 pkt 11

ustawy o grach i zakładach wzajemnych stanowi jedynie załącznik do wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier i jako taki nie musi być (dla swej ważności) podpisany zgodnie z zasadami reprezentacji podmiotu będącego wnioskodawcą. Regułom należytej reprezentacji – obejmującym także prawo ustanowienia pełnomocnika procesowego – podlega natomiast sam wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w tym zakresie.

3.10. Notariusze

W wyroku z dnia 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt II GSK 68/05, NSA przyjął, że przepisy ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r., Nr 42, poz. 369 ze zm.) nie regulują samodzielnie instytucji zmiany siedziby kancelarii notarialnej. Decyzja o zmianie decyzji o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii notarialnej, podejmowana na podstawie art. 10 oraz 11 Prawa o notariacie, w zakresie przeniesienia siedziby kancelarii notarialnej do innego miasta, podlega trybowi z art. 155 k.p.a.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt II GSK 328/05, NSA orzekł, że okoliczność prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przeciwko asesorowi notarialnemu nie jest przeszkodą do wydania przez radę właściwej izby notarialnej opinii o kandydacie na notariusza, o której mowa w art. 10 Prawa o notariacie, może natomiast stanowić podstawę do zawieszenia postępowania w sprawie powołania na notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii.

3.11. Doradcy podatkowi

Odnosząc się do problematyki przekształcenia na gruncie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 86 ze zm.) wpisu warunkowego na wpis na listę doradców podatkowych NSA przyjął, że wykonywanie czynności doradztwa podatkowego, o którym stanowi art. 86 ust. 4 pkt 3 ustawy, odnosi się do zawodowego wykonywania czynności określonych w art. 2 ust. 1 tejże ustawy (wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 73/06).

3.12. Radcowie prawni i adwokaci

W wyroku z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt II GSK 142/06 NSA rozważał skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02[3] dla postępowań administracyjnych w sprawie wpisu na listę aplikantów radcowskich,

[3] Stwierdzającego że art. 60 pkt 8b ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r., Nr 123, poz. 1059) jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

wszczętych po dniu publikacji tego wyroku w Dzienniku Ustaw. Wskutek tego wyroku Krajowa Rada Radców Prawnych nie miała podstawy prawnej do ustalania zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów radcowskich. NSA nie podzielił poglądu, że warunki wpisu na listę aplikantów zostały określone w art. 33 ust. 1 i art. 24 ust. 1 pkt 1, 3 – 5 ustawy o radcach prawnych, natomiast art. 33 ust. 2 tej ustawy dotyczący konkursu odnosiłby się jedynie do konieczności sprawdzenia, czy w odniesieniu do poszczególnych kandydatów zostały spełnione wymagania z art. 33 ust. 1 ustawy. Zdaniem NSA, w rozważanym stanie prawnym konkurs był niezbędnym etapem procedury dotyczącej wpisu na listę aplikantów radcowskich.

Podobny pogląd w odniesieniu do zasad przeprowadzania konkursu przez samorząd adwokacki wyraził NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt II GSK 182/06 (ze zdaniem odrębnym), w którym stwierdził, że po wejściu w życie ww. wyroku TK do czasu ustawowego uregulowania zasad przeprowadzania konkursu (od 4 marca 2004 r. do 9 września 2005 r.) obowiązywał dalej wymóg poddania się postępowaniu konkursowemu w celu uzyskania wpisu na listę aplikantów. Brak przepisów prawnych określających zasady przeprowadzania konkursu w żaden sposób nie mogą usprawiedliwiać wpisania na listę aplikantów z pominięciem wymagania określonego w art. 75a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 123, poz.1058 ze zm.), który, zdaniem NSA, nie może być rozumiany inaczej jak tylko w ten sposób, że przesłanką uzyskania wpisu na listę aplikantów jest pomyślne przejście przez kandydata całego postępowania konkursowego. W zdaniu odrębnym wskazano, że NSA nie odniósł się do kwestii, czy przepis art. 47 ust. 2 Prawa o adwokaturze może być interpretowany w ten sposób, że na jego podstawie Minister Sprawiedliwości ma kompetencję do wpisania kandydata na listę aplikantów adwokackich (a także na listę adwokatów) i czy taka interpretacja art. 47 ust. 2 tej ustawy nie jest niezgodna z art. 17 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji. Wskazano także, że Minister Sprawiedliwości nie ma generalnej kompetencji nadzorczej w stosunku do organów samorządu adwokackiego. Może wkraczać w sferę ich działalności tylko w przypadkach ściśle określonych prawem, np. zwrócić się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów adwokatury w terminie 6 miesięcy od daty ich doręczenia (art. 14 ust. 1 p.o a.), a Sąd Najwyższy może jedynie uchylić zaskarżoną przez Ministra uchwałę i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania (art. 14 ust. 2 p.o a.).

3.13. Arbitrzy

W wyrokach z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt II GSK 125/06 oraz z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt II GSK 159/06 NSA stwierdził, że art. 173 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), zgodnie z którym arbiter zobowiązany jest złożyć Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych co roku do dnia 31 marca oświadczenia o toczących się przeciwko niemu

postępowaniach karnych wraz z informacją dotyczącą przedmiotu postępowania, nie nakłada obowiązku składania przez arbitra co roku do dnia 31 marca oświadczenia negatywnego (tzn. o tym, że nie toczy się postępowanie karne) – w dodatku pod rygorem skreślenia go z listy arbitrów (art. 173 ust. 6 pkt 7 p.z.p.).

3.14. Tłumacze przysięgli

W wyroku z dnia 5 kwietnia 2006 r., sygn. akt II GSK 17/06 NSA wyraził pogląd, że ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. Nr 18, poz. 112) stworzyła nowy zawód tłumacza przysięgłego, który ustanowiony według procedury obowiązującej w tej ustawie przestał już być instytucją prawa sądowego procesowego. Postępowania w sprawie o ustanowienie tłumaczem przysięgłym wszczęte w czasie obowiązywania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych (Dz. U. Nr 18, poz. 112 ze zm.) i niezakończone decyzją ostateczną przed wejściem w życie nowej regulacji o zawodzie tłumacza przysięgłego podlegały umorzeniu wobec pozbawienia organu zdolności do dalszego prowadzenia postępowania w tym przedmiocie. NSA przyjął, że brak ustanowienia przepisów intertemporalnych w nowej ustawie jest naturalną konsekwencję wprowadzenia nią nowego zawodu tłumacza przysięgłego. Wskazał, że pomiędzy rozporządzeniem a ustawą nie zachodzi zależność, która obligowałaby ustawodawcę do określenia w przepisach intertemporalnych relacji pomiędzy przepisami dotychczasowymi (rozporządzeniem) a ustawą.

3.15. Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych

W wyroku z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt II GSK 91/06, NSA potwierdził, że Minister Finansów rozpatrując wniosek o wydanie certyfikatu księgowego jest zobowiązany do weryfikacji wniosku pod kątem spełnienia wymogów określonych w przepisie § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2002 r. w sprawie uprawnień do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (Dz. U. Nr 120, poz. 1022 ze zm.), nie jest natomiast uprawniony do ponownej weryfikacji wyników egzaminu sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o certyfikat księgowy, która należy do wyłącznej kompetencji Komisji Egzaminacyjnej.

3.16. Status zakładu pracy chronionej

W wyroku z dnia 2 marca 2006 r., sygn. akt II GSK 270/05 NSA przyjął, że art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) stanowi pod-

stawę nie tyle do wydania decyzji z istoty deklaratoryjnej, co do wydania decyzji kształtującej określoną sytuację prawną adresata, jednak nie z momentem wejścia decyzji do obrotu prawnego zgodnie z regułami k.p.a., lecz z momentem wcześniejszym ustalonym przez organ na podstawie przesłanek określonych w tym przepisie. Ustawodawca wprowadził szereg warunków prawnych mających wpływ na przyznanie i zachowanie statusu zakładu pracy chronionej. Można je co do zasady podzielić na dwie kategorie, przy czym pierwszą określić mianem warunków merytorycznych, a druga kategoria obejmuje warunki o charakterze wtórnym, mające postać wymogów formalnych. Zaliczyć do nich można m.in. określony w art. 33 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy obowiązek prowadzenia ewidencji środków funduszu rehabilitacji (realizowany w świetle akt rozpoznawanej sprawy) oraz obowiązek prowadzenia rachunku bankowego środków tego funduszu. „Sankcja" w postaci decyzji stwierdzającej z mocą wsteczną utratę statusu zakładu pracy chronionej musi być stosowana przez organy administracji rozważnie, z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności odnoszących się do badanego podmiotu, stopnia jego zawinienia i wagi naruszenia przepisów prawa, podjętych czynności zaradczych, a także ewentualnego „przyczynienia się" organów administracji publicznej do niespełniania przesłanek uzasadniających nadanie statusu zakładu pracy chronionej. Uwzględnić również trzeba zasadę pewności obrotu oraz ewentualne skutki, jakie mogą wystąpić w następstwie cofnięcia nadanego uprzednio statusu.

3.17. Wydobywanie kopalin

W kilku wyrokach NSA wypowiedział się w kwestii uprawnień strony postępowania w sprawach dotyczących legalności koncesji na wydobywanie kopalin – w części określającej granice terenu górniczego.

W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt II GSK 59/06, NSA przyjął, że osobom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie górniczym jako przestrzeni objętej przewidywanym szkodliwym wpływem robót górniczych (art. 6 pkt 9 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze – Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) przysługują uprawnienia strony postępowania w sprawach dotyczących legalności koncesji na wydobywanie kopalin – w części określającej granice terenu górniczego. Zdaniem NSA, roszczenia odszkodowawcze, o których mowa w art. 91 cyt. ustawy, rozpoznawane przez sądy powszechne, dotyczą naprawienia szkody spowodowanej ruchem zakładu górniczego legitymującego się już uprawnieniami wynikającymi z udzielonej koncesji na wydobywanie kopalin. Postępowanie w sprawie legalności koncesji dotyczy natomiast oceny, czy zakres tych uprawnień udzielonych przedsiębiorcy został dokonany z uwzględnieniem interesów osoby narażonej na szkodliwy wpływ robót górniczych w określonej strefie terenu górniczego. W wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. akt II GSK 100/06, NSA przyjął, że ze względu na powią-

zania uprawnień do prowadzenia działalności normowanej w Prawie geologicznym i górniczym właściciel nieruchomości ma interes prawny w postępowaniu dotyczącym koncesji na wydobywanie kopalin. W wyroku z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt II GSK 146/06 NSA uznał, że uprawnienia strony przysługują właścicielowi nieruchomości w postępowaniu w przedmiocie zmiany koncesji na wydobywanie kopalin metodą odkrywkową także wówczas, gdy na skutek zmiany koncesji poprzez zawężenie granic terenu i obszaru górniczego nieruchomość będąca w terenie górniczym znalazła się poza tym terenem. Przyjęcie legitymacji prawnej właściciela nieruchomości przylegającej do terenu górniczego w takim przypadku wynika z konieczności zagwarantowania właścicielowi takiej nieruchomości możliwości wypowiedzenia się co do kwestii stopnia przesunięcia granic obszaru i terenu górniczego, który gwarantowałby minimalizację odczuwanych negatywnych skutków eksploatacji górniczej.

W zakresie sposobu ustalania opłaty eksploatacyjnej, o której mowa w art. 84 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego, NSA w wyrokach z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 356–360/06, wyjaśnił, że obowiązek nałożony na przedsiębiorcę uiszczenia opłaty eksploatacyjnej za wydobytą ze złoża kopalinę nie może być rozumiany w ten sposób, że opłacie powinno podlegać wszystko, co przedsiębiorca wydobędzie na powierzchnię. Zdaniem NSA, art. 84 cyt. ustawy nie można stosować w oderwaniu od udzielonej przedsiębiorcy koncesji zezwalającej na wydobycie określonego rodzaju kopaliny z danego złoża i bez wprowadzenia rozróżnienia pomiędzy skałą mogącą przynieść korzyść gospodarczą (kopaliną) a skałą płonną – nieużyteczną gospodarczo skałą eksploatowaną ze złoża wraz z kopaliną.

3.18. Działalność gospodarcza

Na tle problematyki prowadzenia działalności gospodarczej, w związku ze sprawowaną przez sądy administracyjne kontrolą aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać orzeczenie, w którym NSA odniósł się do przesłanek stanowienia przepisów porządkowych na gruncie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W wyroku z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06, odnosząc się do wprowadzonego zakazu handlu oraz ekspozycji w celach handlowych określonego towaru na obszarze przyległym do portu lotniczego jednego z miast, NSA przypomniał, że przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym muszą wprost i wyłącznie wskazywać na realizację celów określonych przez ustawodawcę w zawartym w tym przepisie generalnym upoważnieniu. Sam fakt, że w żadnym z przepisów prawa powszechnie obowiązujących nie ma regulacji takiej treści, jaka zawarta jest w wydawanej w oparciu o powołany przepis uchwale, nie upoważnia do twierdzenia, że uchwała ta została podjęta „w zakresie

nieuregulowanym", albowiem można o nim mówić na gruncie analizowanego przepisu wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk. Przy badaniu „zakresu nieuregulowanego" w świetle art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wyłączne znaczenie należy nadać analizie stanu prawnego, w związku z czym całkowicie nieuprawnione jest wywodzenie istnienia „zakresu nieuregulowanego" z faktu braku skuteczności dotychczas podejmowanych działań służb porządkowych.

3.19. Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, w tym renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom", dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, środki publiczne nieobjęte innymi symbolami

W 2006 r. pojawiła się nowa kategoria spraw związana z dopłatami dla rolników ze środków Unii Europejskiej, w tym dofinansowanie realizacji projektów złożonych w ramach Działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom". Zasadniczym problemem była odpowiedź na pytanie, czy rozstrzygnięcia w sprawie przyznania dofinansowania projektu na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.) zwana dalej ustawą o NPR, w ramach sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006" w zakresie działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom" są rozstrzygnięciami administracyjnoprawnymi i czy podlegają kognicji sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06 NSA wyraził pogląd, że uregulowania ustawy o NPR wskazują na istnienie wyraźnie wyodrębnionych dwóch etapów postępowania w sprawach dotyczących dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektów zgłaszanych w ramach sektorowych programów operacyjnych. Rozstrzygnięcia podejmowane w pierwszym etapie mają charakter rozstrzygnięć władczych i jednostronnych. Ich treścią jest albo stworzenie przesłanki do zawarcia umowy, albo odmowa zawarcia umowy. Odmowa przyznania dofinansowania następuje również decyzją administracyjną, wydaną na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR. Decyzje te podlegają kontroli sądu administracyjnego, stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził ponadto, że Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa należy traktować jako organ administracyjny o charakterze funkcjonalnym w tym zakresie, w jakim jest ona uprawniona do działania w formach o charakterze władczym. Działanie o charakterze władczym wynikać może z wyraźnego przepisu prawa lub pośrednio z charakteru wykonywanej czynności. To stanowisko zostało podzielone również w wyroku

z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. akt II GSK 189/06. Jednakże w wyroku z 20 września 2006 r., II GSK 95/06 NSA zajął inne stanowisko. Uznał, że przepisy ustawy o NPR nie zawierają materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnej w sprawach dotyczących przyznania dofinansowania projektów w zakresie Działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom". Z treści art. 26 ust. 5 ustawy o NPR wynika, że warunki dofinansowania projektu określa umowa o dofinansowanie projektu. W zakresie odnoszącym się do dofinansowania projektu złożonego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Działanie „Ułatwienie startu młodym rolnikom" w sytuacji, gdy beneficjentem jest osoba fizyczna, ustawodawca nie przewidział na żadnym etapie tego postępowania załatwienia sprawy złożonego wniosku w formie decyzji administracyjnej albo innego niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Efektem tych rozbieżności, a także rozpoznania skargi kasacyjnej w sprawie o sygn. II GSK 196/06 w dniu 21 listopada 2006 r. było przedstawienie do rozstrzygnięcia przez skład 7 sędziów NSA zagadnienia prawnego: Czy rozstrzygnięcia odnośnie do przyznania dofinansowania projektu na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.) zwanej dalej ustawą o NPR, w ramach sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006" w zakresie Działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom" jest decyzją administracyjną czy aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnienia wynikającego z art. 3 § 2 pkt 1 i 4 p.p.s.a.

Na uwagę zasługują również wyroki dotyczące przyznania rolnikom rent strukturalnych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.), o których mowa w art. 10–12 rozporządzenia nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOGR).

W kilku sprawach pojawił się problem interpretacji przesłanek przyznania renty określonych w § 4 pkt 2 rozporządzenia. Według tego przepisu rentę strukturalną przyznaje się producentowi rolnemu będącemu osobą fizyczną prowadzącą na własny rachunek działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym położonym na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej, jeżeli prowadziła ona nieprzerwanie działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym w okresie co najmniej 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o rentę strukturalną. NSA w wyrokach z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt II GSK 136/06 oraz z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. akt II GSK 157/06 podkreślał, że warunkiem przyznania renty strukturalnej jest prowadzenie działalności polegającej na osobistym wykonywaniu czynności prowadzących do

osiągnięcia korzyści majątkowej, kierowaniu. Nie wystarczy jedynie legitymowanie się tytułem własności.

Kolejną kategorią spraw z zakresu dofinansowania rolników były sprawy przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz. U. Nr 6, poz. 40 ze zm.). W wyrokach z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt II GSK 108/06 oraz z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. akt II GSK 177/06 pojawiło się również zagadnienie, czy wystarczającym warunkiem przyznania płatności jest własność gruntu. NSA stanął na stanowisku, że w świetle art. 2 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych z wnioskiem o przyznanie płatności może wystąpić jedynie posiadacz tych gruntów. Chodzi o posiadanie samoistne lub zależne w rozumieniu art. 336 – 352 Kodeksu cywilnego, a więc powiązanie z faktycznym władztwem nad rzeczą.

3.20. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego

W tym zakresie rozstrzygnięto 7 spraw. Jako istotne orzeczenia należy wskazać:

Wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt. II GSK 111/06, w którym NSA stwierdził, że jedynie wojewodowie, którzy udzielili dotacji w 2002 r. na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu wówczas obowiązującym, posiadają kompetencje wydawania decyzji zobowiązujących do zwrotu udzielonych dotacji, bowiem z dniem 30 kwietnia wszedł w życie art. 93a ust. 1 ustawy o finansach publicznych dodany nowelą z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 890), zgodnie z którym wydawanie decyzji w przedmiocie zwrotu dotacji należy do kompetencji organu, który udzielił dotacji.

W wyroku z dnia 15 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 375/05 NSA, na podstawie art. 90 ust. 2 b i ust. 3 w zw. z art. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.)[4], stwierdził, że pojęcie najbliższej gminy jest pojęciem niedookreślonym, wymagającym konkretyzacji w każdej indywidualnej sprawie. Wybranie tej, a nie innej gminy wymaga przytoczenia przez organ argumentacji uzasadniającej taki wybór. W kwestii wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych NSA przyjął, że osobie prowadzącej przedszkole niepubliczne przysługuje dotacja na każdego ucznia, jak w przedszkolu publicznym, jeżeli w ramach wychowania przedszkolnego zostały poniesione nakłady zapewniające pełną realizację zadań określonych w rozporządzeniu Edukacji Narodowej i Sportu z dnia

[4] Stanowiącego, że w przypadku gdy na terenie gminy nie ma danego typu przedszkola niepublicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie takiego przedszkola.

26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.). Zwrot poniesionych nakładów może ulec proporcjonalnemu obniżeniu, w przypadku korzystania przez ucznia z przedszkola niepublicznego w niepełnym wymiarze dni miesiąca i godzin dziennie.

3.21. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego

W tym obszarze NSA odnosił się do zgodności z prawem uchwał wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalne izby obrachunkowe w sprawach budżetowych tychże jednostek. Za istotny w tej materii należy uznać wyrok z dnia 6 kwietnia 2006 r., o sygn. akt II GSK 29/06, w którym NSA podkreślił, że na gruncie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) gmina samodzielnie decyduje o wyborze dozwolonych ustawowo form wykonywania zadań użyteczności publicznej, zadań własnych, czy działalność tę będzie prowadzić przez własne jednostki organizacyjne, w szczególności w formie zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego, czy będzie powierzać jej wykonywanie podmiotom zewnętrznym. Ustawa o finansach publicznych nie wyłącza dopuszczalności udzielenia z budżetu gminy dotacji celowych dla gminnych zakładów budżetowych, jeżeli wypełniają one zadania własne gminy. NSA podkreślił, że przepisy art. 117 ust. 1 i art. 118 ust. 1 tej ustawy nie powinny być rozumiane, jako wyłączające dopuszczalność udzielania z budżetu gminy dotacji celowych dla gminnych zakładów budżetowych. Z przepisów tych wynika tylko tyle, że z budżetu gminy dotacje przedmiotowe mogą być udzielane zakładom budżetowym i gospodarstwom pomocniczym, natomiast podmioty spoza sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać dotacje celowe dla realizacji zleconych przez gminę zadań publicznych. Występujące wątpliwości interpretacyjne co do tego, czy z przepisów tych wynika niedopuszczalność udzielania dotacji celowych zakładom budżetowym gminy, powinny być wyjaśnione z uwzględnieniem zasady samodzielności gminy, zwłaszcza w wykonywaniu zadań własnych.

3.22. Zamówienia publiczne

W wyroku z dnia 2 marca 2006 r., sygn. akt II GSK 392/05 NSA przyjął, że w obecnym modelu sądowej kontroli administracji, sprawowanej na podstawie kryterium legalności, sądy administracyjne badając postępowanie administracyjne, w którego ramach organy orzekające oceniają wiedzę, poziom techniki, jakość posiadanych urządzeń itp., badają w istocie zgodność z prawem procedury poprzedzające tę ocenę. Nie rozstrzygają natomiast – niejako we własnym zakresie – co do trafności ocen

dokonanych przez organ. NSA podniósł również, że uwaga ta dotyczy wszystkich procedur konkursowych poddanych przez ustawodawcę kognicji sądów administracyjnych.

3.23. Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 4 o finansach publicznych)

W wyroku z dnia 16 marca 2006 r., sygn. akt II GSK 5/06) NSA pokreślił, że art. 34 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje dwa rozstrzygnięcia mające formę postanowienia, a mianowicie postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela w zakresie zgłaszanych zarzutów (jak w rozpoznawanej sprawie), o którym mowa w § 1, oraz postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów, które wydaje organ określony w § 4. Na te postanowienia przysługuje zażalenie do właściwego organu odwoławczego. W pierwszym przypadku organem właściwym do rozpatrzenia odwołania jest, zgodnie z art. 17 i art. 17 § 1a u.p.e.a., organ wyższego stopnia. W tej sprawie przedmiotem kontroli sądu pierwszej instancji było postanowienie Dyrektora Izby Celnej utrzymujące w mocy własne postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska co do zgłoszonych zarzutów na prowadzone postępowanie egzekucyjne. NSA rozważał, jaki organ jest właściwy do rozpatrzenia zażalenia wniesionego na to postanowienie. Ponieważ jednak wierzycielem był Dyrektor Izby Celnej, to zażalenie na stanowisko zajęte przez wierzyciela, przysługiwało na podstawie art. 17 § 1a u.p.e.a. w związku z art. 127 § 3 k.p.a., do tego samego organu, a nie do ministra.

W podsumowaniu części sprawozdania obejmującej orzecznictwo Izby Gospodarczej NSA w sprawach innych niż celne na szczególną uwagę zasługują sprawy z zakresu własności przemysłowej. W tej dziedzinie, charakteryzującej się ścisłymi związkami prawa krajowego z prawem wspólnotowym i co za tym idzie, koniecznością uwzględniania w praktyce orzeczniczej sądów krajowych orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, na szczególną uwagę zasługują sprawy dotyczące znaków towarowych. Najczęściej chodzi w nich o odmowę udzielenia ochrony albo o unieważnienie prawa ochronnego (prawa z rejestracji) znaku towarowego. W związku z tym sądy I i II instancji zajmują się głównie problemami związanymi z interpretacją ustawowych przesłanek odmowy udzielenia ochrony, posiłkując się niejednokrotnie orzecznictwem ETS.

Na tle spraw z zakresu własności przemysłowej pojawiają się również problemy bardziej ogólne, dotyczące wszystkich przedmiotów ochrony, objętych ustawą z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej. Warto odnotować przynajmniej dwa z tych problemów. Pierwszy wiąże się z rozumieniem interesu prawnego, stanowiące-

go przesłankę legitymującą do wystąpienia z żądaniem unieważnienia lub stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego (prawa z rejestracji). Nie budzi wątpliwości samo pojęcie interesu prawnego. Sądy obu instancji mają jednakże nieraz trudności z ustaleniem istnienia bądź nieistnienia interesu prawnego w konkretnej, rozpatrywanej sprawie. Stąd orzecznictwo w Izbie Gospodarczej NSA w tym zakresie nie jest jednolite. Trzeba dodać, że kwestie te są często przedmiotem narad i dyskusji sędziów.

Źródłem trudności interpretacyjnych, znajdujących odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów obu instancji, są również przepisy międzyczasowe, zawarte w ustawie Prawo własności przemysłowej (art. 315 ust. 1–3). Pojawiają się one szczególnie na tle spraw o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego (prawa z rejestracji), takich, w których pewien stan faktyczny, stanowiący przesłankę stwierdzenia wygaśnięcia prawa, przypada na okres obowiązywania „starego" i „nowego" prawa. W tym zakresie, mimo szeregu narad i dyskusji, nie wypracowano dotychczas jednolitego stanowiska.

W sprawach, w których przedmiotem kontroli sądowej były decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wystąpiły problemy związane z określeniem organu właściwego do podejmowania decyzji administracyjnych. Wywołało je przypisywanie odrębnej podmiotowości decyzyjnej Prezesowi tego Zakładu. Rozbieżności interpretacyjne w tym zakresie zostały jednakże usunięte.

W orzecznictwie Izby Gospodarczej NSA znaczącą rolę zaczynają odgrywać sprawy z zakresu szeroko rozumianej pomocy publicznej, np. sprawy dotyczące dopłat dla rolników ze środków Unii Europejskiej. Podstawowa kwestia z tym związana sprowadza się do ustalenia charakteru prawnego wyboru dokonanego przez podmiot rozporządzający środkami, czy wskazania beneficjenta, z którym zawiera się umowę stanowiącą podstawę przydzielenia środków. Rozstrzygnięcie tego problemu przesądza o dopuszczalności (niedopuszczalności) drogi sądowoadministracyjnej w takich sprawach. Różnorodność bardzo licznych regulacji prawnych dotyczących tej materii uniemożliwia wypracowanie jednolitego stanowiska w orzecznictwie. Niemniej jednak w tych sprawach dwukrotnie występowano o podjęcie uchwały w składzie powiększonym, w trybie określonym w art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

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

W przeważającej liczbie spraw orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych było w 2006 r. prawidłowe, co skutkowało oddaleniem skarg kasacyjnych w 83,2% (na 2649 skarg kasacyjnych w sprawach celnych, rozpoznanych w Izbie Gospodarczej NSA, skargę oddalono w 2205 sprawach). Nie dostrzeżono żadnych nowych, istotnych problemów prawnych, wywołujących wątpliwości interpretacyjne

i w konsekwencji – rozbieżności w orzecznictwie. W wielu sprawach sądy powoływały się na utrwalone, publikowane w zbiorze urzędowym, orzecznictwo NSA. Potwierdzają to wyniki wizytacji w WSA w Opolu i Gorzowie Wlkp., w trakcie których stwierdzono, ze podejmowane rozstrzygnięcia uwzględniają dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych.

W większości sądów wojewódzkich sprawy celne nadal były rozpatrywane na podstawie przepisów sprzed przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, gdyż dotyczyły spraw, w których decyzje organów celnych były wydawane na podstawie stanu prawnego obowiązującego do dnia 1 maja 2004 r., czyli na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks Celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.). Przedmiotem rozpoznawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg, podobnie jak w latach ubiegłych, były sprawy dotyczące ustalenia wartości celnej, prawidłowości obciążenia długiem celnym, prawidłowości dokonanej klasyfikacji taryfowej towaru, pochodzenia towaru, zwrotu należności celnych.

Zarówno w wojewódzkich sądach administracyjnych, jak i NSA w 2006 r. odnotowano nieliczne sprawy rozstrzygane w stanie prawnym obowiązującym po dniu 1 maja 2004 r., czyli z zastosowaniem przepisów wspólnotowych – przede wszystkim Wspólnotowego Kodeksu Celnego.

W obszarze merytorycznym Wydziału IV Biura Orzecznictwa NSA generalnie nie stwierdzono rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Nieliczne wyjątki od tej zasady występowały w szczególności w sprawach dotyczących zawodów prawniczych – skargi na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości wobec wpisu na listę aplikantów radcowskich rozpatrywane przez WSA w Warszawie. Zdarzały się również problemy z prawidłową oceną istnienia interesu prawnego podmiotów w sprawach dotyczących wydobywania kopalin (ustawa – Prawo geologiczne i górnicze).

W sprawach dotyczących działalności gospodarczej przeważały skargi na decyzje o udzieleniu i cofnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W tym zakresie prezentowany jest pogląd, że już jednorazowe naruszenie zasad sprzedaży alkoholu jest podstawą do obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Na uwagę zasługuje również konsekwencja w orzekaniu o słuszności cofnięcia zezwolenia na wszystkie rodzaje napojów alkoholowych w przypadku naruszenia zasad ich sprzedaży, bez względu na to, czy naruszenie dotyczyło napojów znajdujących się w tym właśnie przedziale zawartości alkoholu, w którym zezwolenie ma zostać cofnięte, czy nie. Tej jednolitości nie zachwiały dwa kontrowersyjne orzeczenia, w których NSA wyraził odmienny pogląd.

W zakresie spraw dotyczących własności przemysłowej występuje jednolitość orzecznictwa, a wyroki WSA w Warszawie (jedyny sąd wojewódzki uprawniony do rozpatrywania skarg z tej dziedziny) wyróżniają się wysokim poziomem merytorycznym.

W orzeczeniach dotyczących spraw z zakresu telemediów można zauważyć ujednolicenie się orzecznictwa w sprawach dotyczących skarg na decyzje o odmowie dokonania rezerwacji częstotliwości na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2000 r., Nr 73, poz. 852 ze zm.), w których występowała rozbieżność w roku 2005.

W pozostałych dziedzinach wpływ skarg był niewielki i nie stwierdzono żadnych rozbieżności, ani istotnych zagadnień, które występowałyby w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

W 2006 r. rozstrzygnięto w Izbie 3021 skarg kasacyjnych, z czego blisko 27,2% dotyczyło spraw z zakresu budownictwa oraz nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego, 15,8% spraw dotyczyło dróg publicznych, 14,9% zagospodarowania przestrzennego, 10,2% stosunków pracy i stosunków służbowych, 9,3% gospodarki mieniem oraz 5,1% skarg na uchwały jednostek samorządu terytorialnego. W porównaniu z rokiem ubiegłym wpływ zwiększył się o 1187 skarg.

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2006 r.

z poprzedniego okresu	wpływ	łącznie do załatwienia	załatwiono	% do ogółu	na okres następny
1835	4081	5916	3021	68,9	2895

Uwzględniono 655 skarg kasacyjnych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, w tym w 530 sprawach uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania; WSA w Białymstoku – 10 spraw, WSA w Bydgoszczy – 9 spraw, WSA w Gdańsku – 30 spraw, WSA w Gliwicach – 27 spraw, WSA w Gorzowie Wielkopolskim – 12 spraw, WSA w Kielcach – 7 spraw, WSA w Krakowie – 38 spraw, WSA w Lublinie – 28 spraw, WSA w Łodzi – 36 spraw, WSA w Olsztynie – 20 spraw, WSA w Opolu – 9 spraw, WSA w Poznaniu – 25 spraw, WSA w Rzeszowie – 15 spraw, WSA w Szczecinie – 20 spraw, WSA w Warszawie – 224 sprawy, WSA we Wrocławiu – 20 spraw. Oddalonych zostało 2088 skarg kasacyjnych.

Ponadto załatwiono 3441 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, spośród których oddalono 2745 (79,9%), uwzględniono 563 (16,3%) (w tym w 196 sprawach uchylono zaskarżone postanowienie lub zarządzenie i przekazano sprawę do

ponownego rozpoznania, w 107 sprawach zmieniono zaskarżone orzeczenie sądu I instancji), natomiast w 133 (3,8%) przypadkach załatwiono zażalenie w inny sposób (np. odrzucono).

Izba rozpoznała 190 sporów kompetencyjnych. Do Izby wpłynęło także 167 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, co łącznie z pozostałymi z okresu poprzedniego stanowiło 193 skargi – załatwiono 184 skargi. NSA uwzględnił 23 skargi na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, a w 19 z tych spraw uwzględnił żądanie strony i przyznał odpowiednią sumę pieniężną (najwyższa przyznana kwota 6000 zł).

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2006 r. zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 2118, osoby prawne – 1836, organizacje społeczne – 21, prokuratora – 86 i Rzecznika Praw Obywatelskich – 5.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w 759 sprawach, co stanowi 31% spraw załatwionych na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 345 sprawach – 14,1%. Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji, wystąpili w 468 sprawach – 19,1%. Prokurator wziął udział w 15 sprawach – 0,6%. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 7 sprawach – 0,3%.

Ponadto skierowano sygnalizację do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a., w której skład orzekający zwrócił uwagę na wadliwą pracę organu w związku z kierowaniem do sądu wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (postanowienie z dnia 16 listopada 2006 r. sygn. akt I OW 50/06).

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo sądów pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby należy ocenić pozytywnie, z roku na rok bowiem maleje liczba uchylanych wyroków. W 2006 r. na 3021 rozpoznanych skarg kasacyjnych, tylko w 21,6% uwzględniono skargi, a w 17% spraw uchylono wyrok sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania. Dostrzegając rozbieżności w orzecznictwie bądź niejasność przepisów prawa powodującą trudności interpretacyjne składy orzekające kierowały wnioski o podjęcie uchwał. W 2006 r. Izba podjęła 7 uchwał, a 2 sprawy skład siedmiu sędziów przejął do merytorycznego rozpoznania. Uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne, w większości przypadków, dotyczyły zagadnień materialnoprawnych, zostały omówione w części pierwszej, a także przytoczone w omówieniu orzecznictwa Izby.

Do zagadnienia wznowienia postępowania na podstawie art. 272 § 1 p.p.s.a. NSA odniósł się w wyroku z dnia 12 październiku 2006 r. sygn. akt II OSK 884/06, na tle

wyroku TK o sygn. akt K 25/04[5]. WSA w Lublinie oddalił skargę o wznowienie postępowania prezentując pogląd, że na podstawie niekonstytucyjnego przepisu wydano zaskarżony akt administracyjny, natomiast nie był on podstawą wyroku oddalającego skargę, zatem art. 272 § 1 p.p.s.a. nie może być podstawą do wznowienia postępowania. NSA uchylając ten wyrok stwierdził, że ocena legalności zaskarżonego aktu administracyjnego przez sąd administracyjny polega na wykładni i stosowaniu przez ten sąd przepisów administracyjnego prawa materialnego i procesowego, a wobec tego przepis, na podstawie którego został wydany zaskarżony akt administracyjny, jest także przepisem, na podstawie którego wydane jest orzeczenie sądowe.

Wymieniony wyrok TK był przedmiotem rozważań w wyroku z dnia 23 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 140/05. NSA oddalił skargę Wojewody Zachodniopomorskiego, w której organ zarzucił WSA w Szczecinie naruszenie art. 190 ust. 3 Konstytucji, ponieważ zdaniem wojewody „rozstrzygające znaczenie ma to, z jakiej daty stan prawny powinien być podstawą oceny zaskarżonej uchwały". WSA w Szczecinie wyrokiem z 7 września 2005 r. sygn. akt II SA/Sz 431/05 oddalił skargę Wojewody na uchwałę Rady Gminy w przedmiocie powołania sekretarza gminy uznając, że zaskarżona uchwała nie jest sprzeczna z prawem, mimo że w chwili jej wydania nie uwzględniała obowiązującego wtedy przepisu § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich. Gdy sprawa oczekiwała na rozpoznanie w sądzie administracyjnym, TK orzekł o niekonstytucyjności tego przepisu w wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r., sygn. K 25/04, odraczając jednakże termin utraty jego mocy obowiązującej na dzień 31 lipca 2005 r. Sąd orzekając już po utracie mocy przepisu rozporządzenia, uwzględnił przy rozstrzygnięciu zapadłe orzeczenie TK. Oddalając skargę kasacyjną wojewody NSA stwierdził, że uprawnienie każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny, czy określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą i Konstytucją, było i jest przyjmowane zarówno w orzecznictwie TK, Sądu Najwyższego i NSA. Uzasadnienie dla prawa badania konstytucyjności aktu podustawowego przez sąd w procesie kontroli legalności aktu administracyjnego w konkretnej sprawie wynika z art. 8, art. 178 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. Stanowisko w tym względzie zostało obszernie przedstawione w uzasadnieniu wyroku NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 16 stycznia 2006 r. sygn. akt I OPS 4/05. Ocena sądu administracyjnego, że stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia administracyjnego przepis rozporządzenia jest niezgod-

[5] Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r. sygn. akt K 25/04 orzekł, że § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264 ze zm.) jest niezgodny z ustawą.

ny z Konstytucją i ustawą oraz oparta na tej ocenie odmowa stosowania takiego przepisu w rozpoznawanej sprawie, oznacza, że rozstrzygnięcie administracyjne zostało wydane z naruszeniem określonych przepisów prawa rangi konstytucyjnej lub ustawowej.

Odnośnie do zagadnienia obowiązywania niekonstytucyjnego przepisu poprzez odsunięcie w czasie utraty mocy obowiązującej przepisu Trybunał Konstytucyjny w kilku wyrokach[6] wyraził pogląd, że przepis uznany za niezgodny z Konstytucją zachowuje moc obowiązującą do czasu wejścia w życie wyroku TK, a zatem musi być przestrzegany i stosowany przez wszystkich jego adresatów. Jednakże sąd może odmówić (i odmawia) zastosowania w sprawie przepisu rozporządzenia, który jest niezgodny z Konstytucją i ustawą. W sytuacji gdy wyrok Trybunału stwierdza niezgodność z Konstytucją i ustawą przepisu rozporządzenia, mimo że przepis ten nadal formalnie obowiązuje i pozostaje nadal w porządku prawnym – późniejsze stwierdzenie niekonstytucyjności takiego przepisu i odroczenie termin utraty mocy obowiązującej przez TK powoduje dylemat, czy ten wadliwy przepis rozporządzenia uzyskuje specjalną moc obowiązującą i sąd nie ma prawa odmówić jego zastosowania. W orzecznictwie TK podnoszono między innymi, że obowiązywanie przez określony czas niekonstytucyjnego przepisu stawia „wyzwanie i możliwości wyboru przez same sądy takiego środka proceduralnego, który najlepiej pozwoli na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją"[7]. Wydaje się, że w takich przypadkach należy brać pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu.

W rozpoznawanej sprawie Rada Gminy powołała na sekretarza gminy osobę, która nie spełniała wymagania kwalifikacyjnego co do wykształcenia, wprowadzonego przepisem rozporządzenia, który następnie został uznany za niekonstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podniósł, że wymogi kwalifikacyjne pracowników samorządowych, jak też ograniczenia w korzystaniu z wolności określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji, muszą mieć swoje źródło przede wszystkim w ustawie. Odraczając termin utraty mocy niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia TK wskazał na ogólny cel, którym jest konieczność zachowania w porządku prawnym uregulowań, które określają niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania administracji reguły zatrudniania pracowników.

[6] Wyroki z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt K 25/01, z dnia 27 października 2004 r. sygn. akt SK 1/04, z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02 i z 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05.

[7] Powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2004 r.

Zagadnienie interpretacji art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z zawisłym przed TK pytaniem prawnym składu orzekającego sądu administracyjnego omówiono w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2006 r. sygn. akt I OSK 880/05. Przyjęto pogląd, że skoro w sprawie o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności wojewódzki sąd administracyjny wystąpił do TK z pytaniem prawnym[8], to w rozpoznawanej sprawie dotyczącej zwrotu nieruchomości, w której skargę kasacyjną wnosi gmina będąca aktualnym właścicielem nieruchomości, mimo że w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji orzekał organ gminy, rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku toczącego się postępowania przed TK. Stanowisko to jest kontrowersyjne, bowiem o zależności rozstrzygnięcia w sprawie od wyniku innego postępowania toczącego się przed TK można mówić tylko w przypadku, gdy sąd rozpoznający określoną sprawę dojdzie do przekonania, że mający zastosowanie w tej sprawie przepis jest, zdaniem sądu administracyjnego, niekonstytucyjny i należałoby wystąpić z pytaniem prawnym, jednakże sąd odstępuje od wystąpienia z pytaniem prawnym, ponieważ pytanie prawne dotyczące tego przepisu zostało już przedstawione Trybunałowi w innej sprawie i nie jest celowe kierowanie do Trybunału kolejnego pytania prawnego w tym samym przedmiocie.

W sprawach dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, np. z powodu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, sądy administracyjne jednolicie przyjmowały stanowisko, że radny może wnieść skargę na uchwałę rady gminy stwierdzającą wygaśnięcie jego mandatu[9] zarówno wówczas, gdy następowało ono w formie uchwały rady gminy, jak i zarządzenia zastępczego wojewody. Rozbieżności stanowisk dotyczyły dopuszczalności wniesienia skargi przez radnego na zarządzenie zastępcze wojewody. Prezentowany był pogląd, że zarządzenie zastępcze wydawane jest w ramach nadzoru nad działalnością gminną sprawowanego przez wojewodę, a wobec tego postępowanie dotyczy tylko organu nadzoru i gminy, co oznacza, że skargę na zarządzenie zastępcze może wnieść tylko gmina. W wyroku z dnia 12 stycznia 2006 r. sygn. akt II OSK 787/05 przyjęto stanowisko, że skoro zarządzenie zastępcze wojewody o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu zastępuje uchwałę rady gminy, która nie dopełniła tego obowiązku, to nie do zaakceptowania jest pogląd, że radny mógłby zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwałę rady gminy, natomiast byłby pozbawiony prawa do wniesienia skargi

[8] Czy art. 50 jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 165 Konstytucji w zakresie w jakim wyłącza wniesienie skargi przez gminę w sprawie o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności (chodzi o pytanie prawne przedstawione postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Gl 660/04, zarejestrowane w Trybunale jako sprawa P 14/05.

[9] Stanowisko to jest zgodne z poglądem wyrażonym w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 23 października 2000 r. sygn. akt OPS 13/00 (ONSA 2001, z. 2, poz. 50).

w przypadku stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu w drodze zarządzenia zastępczego[10].

Działalność gospodarcza, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie powinna być rozumiana szeroko z uwagi na cele zakazu, co oznacza, że dotyczy także takiej działalności gospodarczej, do której nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.), a wcześniej przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). Zagadnienie to zostało przedstawione do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów NSA postanowieniem z dnia 21 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 1618/06.

Zagadnienie zastosowania przepisów rozporządzenia Rady nr 3821/85/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym określających kary pieniężne za przejazd pojazdem bez należytego wypełnienia przez kierowcę wykreskówki, przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w wyrokach z dnia 27 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1261/05 i z dnia 5 października 2006 r. sygn. akt I OSK 1319/05 omówione zostało w rozdziale V.

W przytaczanym już wyroku w składzie siedmiu sędziów z dnia 16 stycznia 2006 r. sygn. akt I OPS 4/05 NSA odniósł się do zagadnienia granic kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji i art. 1 p.u.s.a. Obejmuje ona ocenę zaskarżonego do sądu aktu administracyjnego co do zgodności z przepisami, które mają zastosowanie w danej sprawie administracyjnej. Wydanie aktu administracyjnego z powołaniem się na przepis rozporządzenia, który jest niezgodny z Konstytucją i ustawą, oznacza wydanie aktu z naruszeniem przepisów wyższej rangi. W takim przypadku w sprawie, której przedmiotem zaskarżenia do sądu jest decyzja lub postanowienie, zachodzą podstawy do stwierdzenia naruszenia prawa w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Naruszenie prawa następuje także wówczas, gdy decyzja administracyjna została wydana z powołaniem się na przepis rozporządzenia, który w ocenie sądu administracyjnego jest niezgodny z Konstytucją lub ustawą. Nie można bowiem naruszenia prawa ograniczać do sytuacji, gdy zachodzi prosta sprzeczność między treścią przepisu a sposobem jego zastosowania przez organ administracji. W postępowaniu administracyjnym przez wydanie decyzji z naruszeniem prawa rozumie się także takie sytuacje, w których organowi administracji nie można postawić zarzutu naruszenia przepisów w toku wydawania decyzji. Dotyczy to na przykład niektórych podstaw wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 5 i 8 k.p.a.). Postawę uchylenia decyzji, w razie stwierdzenia przez sąd sprzeczności przepisu rozporządzenia z ustawą, stanowi co do zasady przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ lub c/ p.p.s.a. Można także rozważać, czy skoro orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego

[10] Zagadnienie to zostało szerzej opisane w rozdziale IV.

została wydana decyzja administracyjna, stanowi podstawę do wznowienia postępowania (art. 145[a] k.p.a. i art. 272 p.p.s.a.) i uchylenia takiej decyzji, to czy odmowa zastosowania przez sąd przepisu rozporządzenia z powodu jego niezgodności z Konstytucją lub ustawą, który stanowił podstawę wydania zaskarżonej decyzji, mogłaby być kwalifikowana tak jak naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, co uzasadniałoby uchylenie decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a.

Rozbieżność stanowisk ujawniła się w sprawach ze skarg na bezczynność organów, omówiona szerzej w rozdziale IV.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

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

3.1. Sprawy z zakresu budownictwa

W sprawach z zakresu budownictwa rozstrzygano na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 20, poz. 2016 ze zm.). Kolejne nowelizacje tej ustawy, m.in. zmiany przepisów dopuszczających legalizację samowoli budowlanej, na skutek nieprecyzyjnych unormowań oraz braku przepisów intertemporalnych powodowały trudności interpretacyjne. W sprawie legalizacji samowoli budowlanej na terenie, na którym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, WSA w Gorzowie Wielkopolskim[11] wystąpił do TK z pytaniem prawnym. Sądy wojewódzkie oczekują na rozstrzygnięcie w tej sprawie.

Zagadnienie tzw. przymusowej rozbiórki omówiono w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt OSK 1443/05. Organy obydwu instancji po ustaleniu, że właściciel nieruchomości bez stosownego pozwolenia urządził cmentarz dla zwierząt, nakazały jego rozbiórkę, na podstawie art. 48 ust. 1 i 4 Prawa budowlanego, a WSA oddalił skargę, uznając, że miejsca grzebania zwierzą, oznaczone kamiennymi tablicami, są budowlami ziemnymi. NSA uchylił zaskarżony wyrok, a także decyzje organów

[11] Zostało to omówione w rozdziale VI.

obydwu instancji. W ocenie NSA grzebowisko zwłok zwierzęcych, rozumiane jako określony granicami oparkaniony teren, na którym zakopywane są zwłoki zwierząt, nie jest obiektem budowlanym w rozumieniu art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego.

W wyroku z dnia 21 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1098/05 NSA odnosząc się do zagadnienia zastosowania art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego do nakazu rozbiórki obiektów budowlanych, wzniesionych przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. wyjaśnił, że do likwidacji samowolnie dokonanej zmiany przeznaczenia sposobu użytkowania obiektu budowlanego, która miała miejsce przed dniem 1 stycznia 1995 roku, mają zastosowanie przepisy Prawa budowlanego z 1994 r. oraz, że art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego ma charakter wyjątku i nie może być interpretowany w sposób rozszerzający.

W orzecznictwie odnoszącym się do zagadnień Prawa budowlanego NSA wskazał na kilka istotnych kwestii, mających znaczenie w praktyce organów, m.in.:

- organem właściwym do rozpoznania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę zjazdu z drogi krajowej właściwym organem jest starosta (postanowienie z dnia 1 marca 2006 r., sygn. akt OW 95/05, podobnie w sprawie sygn. akt OW 98/05),
- tunel foliowy, niepołączony trwale z gruntem, nieposiadający jakichkolwiek instalacji, nie odpowiada pojęciu budowli, nie może być również uznany za tymczasowy obiekt budowlany, o jakim mowa w art. 3 pkt 5 Prawa budowlanego (wyrok z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1099/05),
- obowiązek wykonania rozbiórki obiektu budowlanego, nakazany ostateczną decyzją, obciąża nie tylko inwestora (osobę, która dopuściła się samowoli budowlanej), ale także właściciela lub zarządcę obiektu. Okoliczność, że inwestor i właściciel obiektu, który był stroną w postępowaniu, w którym wydana została decyzja nakazująca rozbiórkę zbył nieruchomość po wydaniu decyzji rozbiórkowej, nie oznacza, że obowiązek ten nie obciąża nabywcy nieruchomości (wyrok z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 1071/05),
- przez pojęcie „innych miejsc publicznych", o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie należy rozumieć dróg niebędących drogami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[12] (wyrok z dnia 28 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 675/05).

Ponadto w wyroku z dnia 14 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1068/05 NSA wyjaśnił, że wszczęcie postępowania przed sądem powszechnym nie uzasadnia zawieszenia postępowania administracyjnego, a następnie także postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, gdy inwestor dysponuje wpisem do księgi wieczystej, urządzonej dla nieruchomości, na której planowana jest inwestycja a sąd powszechny nie zabezpieczył roszczeń skarżącego w jakiejkolwiek formie.

[12] Dz. U. z 2000 r., Nr 71, poz. 838 ze zm.

3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

Podstawowa dla tych zagadnień ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., natomiast istotna część orzeczeń zapadała na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej jednak rok 2006 był pierwszym rokiem, kiedy uwidoczniły się problemy wykładni szeregu przepisów nowej ustawy.

Kluczowe znaczenie dla stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. ma pojęcie nowej, nieznanej dotąd polskiemu ustawodawcy, instytucji tzw. dobrego sąsiedztwa, z którą, wobec mało precyzyjnych w tej mierze regulacji, przyszło zmagać się praktyce, a w ślad za tym sądownictwu administracyjnemu. Statuowana przepisami art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy zasada uzależnia ustalenie warunków zabudowy na obszarze pozbawionym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego od istnienia w sąsiedztwie co najmniej jednej działki zabudowanej dostępnej z tej samej drogi publicznej, przy czym ustawodawca nie precyzuje pojęcia „działka sąsiednia" ani też kwestii „dostępności działki z tej samej drogi publicznej". Wykładnia tych pojęć, jako elementów składających się na pojęcie dobrego sąsiedztwa, była w orzecznictwie samorządowych kolegiów odwoławczych i wojewódzkich sądów administracyjnych niejednoznaczna. Kres temu zdaje się kłaść kilka orzeczeń NSA, zmierzających, w ślad za literaturą przedmiotu, do szerokiego rozumienia przedmiotowych pojęć. I tak np. w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1440/05 NSA, uchylając wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt II SA/Bk 158/05, stanął na stanowisku, że przez pojęcie działki sąsiedniej należy rozumieć nie tylko działkę bezpośrednio graniczącą, ale także działkę znajdującą się w obszarze tworzącym całość urbanistyczną. Dostęp do drogi publicznej, o którym mowa w art. 61 ustawy, należy rozumieć jako bezpośredni dostęp do tej drogi, albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Szerokie rozumienie pojęcia „działka sąsiednia" charakterystyczne jest także dla innych orzeczeń NSA. W wyroku z dnia 19 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 439/05 NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, że działka sąsiednia, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, to działka położona „w pobliżu" i że taka interpretacja pojęcia działki sąsiedniej „lepiej służy ochronie ładu przestrzennego". Również w wyroku z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 551/05 NSA opowiedział się za szerokim „funkcjonalnym" pojęciem działki sąsiedniej, podkreślając, że za takim rozumieniem tego pojęcia przemawia zarówno ochrona prawa własności, jak też „deklarowana w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy zasada wolności zagospodarowania terenu".

Niezwykle ważne dla praktyki orzeczniczej organów administracji publicznej, a w ślad za tym sądownictwa administracyjnego jest ustalenie treści pojęcia „inwestycja celu publicznego" na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Odesłanie w tej mierze do przepisów art. 6 ustawy z dnia 27 marca 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.), zawierających katalog celów publicznych, których realizacja przesądza, niezależnie od formy własności, o uznaniu danej inwestycji za inwestycję celu publicznego i w konsekwencji skierowania jej na korzystniejszą dla inwestora drogę postępowania administracyjnego, komplikuje sprawę. Mając na uwadze fakt, że jedyną przesłanką uznania danej inwestycji za inwestycję celu publicznego jest realizacja jednego z celów publicznych określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, NSA w wyrokach z dnia 4 października 2005 r., sygn. akt II OSK 495/05 oraz z dnia 10 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 811/05 podzielił pogląd WSA w Warszawie, że stacja bazowa telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego. NSA, nawiązując do regulacji art. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.) wywiódł, że skoro stacja bazowa telefonii komórkowej jest zamierzeniem inwestycyjnym, mającym pozostać w sieci telekomunikacyjnej, wykorzystywanej do świadczenia usług telekomunikacyjnych dostępnych dla ogółu użytkowników to, mimo że jest inwestycją sektora prywatnego, posiada status urządzenia łączności publicznej w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i jako taka jest inwestycją celu publicznego.

Warte zaakcentowania w orzecznictwie NSA są kwestie związane ze wzrostem roli i znaczenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w regulacjach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Na tym tle pojawiły się istotne wątpliwości, w szczególności w kwestii legitymacji skarżenia studium w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W orzecznictwie NSA pojawiła się w tym zakresie tendencja, aby nie wykluczać *à priori* możliwości skarżenia studium do sądu administracyjnego, mimo że jego ustalenia, jako aktu polityki przestrzennej (a nie aktu prawa miejscowego), nie wiążą właścicieli gruntów. W wyroku z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 591/05, NSA podzielając argumentację sądu pierwszej instancji w tej mierze przyjął, że w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżących. Studium bowiem, nie mając formalnie charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, wiąże radę gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego, a jeżeli tak, to wpływa na sposób wykonywania prawa własności, w konsekwencji może naruszyć interes prawny skarżących.

Kwestią ciągle budzącą wątpliwości, również pod rządami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. jest lokalizacja obiektów handlowych wielkopowierzchniowych. W wyroku z dnia 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt II OSK 698/06

NSA wywiódł, że pod rządami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. lokalizowanie obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 może się odbywać wyłącznie na podstawie ustaleń planu wyznaczających granice terenów pod ich budowę.

Istotne znaczenie dla praktyki ma też jednoznaczne rozstrzygnięcie, że w świetle regulacji art. 14 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium, a poglądy prezentowane w tej mierze, że można to czynić etapowo, są pozbawione podstaw prawnych i winny być traktowane jako postulat pod adresem ustawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 135/06).

Warto także zasygnalizować kwestię statusu prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego, ale jeszcze nieogłoszonego w organie promulgacyjnym, omówioną w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 423/05. NSA uznał, że plan taki jest aktem prawa miejscowego, tyle że jeszcze nieobowiązującym i może być zmieniony tylko w trybie właściwym dla planu obowiązującego. Ustawodawca w ustawie posługuje się pojęciem „plan" na oznaczenie aktu, który został już uchwalony, a nie wszedł jeszcze w życie (np. art. 20 ust. 1 oraz art. 22), jako że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rozpoczyna swój byt z chwilą uchwalenia. Zatem zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego, ale jeszcze nieobowiązującego, również z powodu jego oczekiwania na ogłoszenie w organie promulgacyjnym województwa, może nastąpić, w myśl wymagań art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w trybie przewidzianym dla jego uchwalenia.

3.3. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W tym przedmiocie przeważały sprawy dotyczące usuwania odpadów, a także sprawy związane z zagadnieniami, w których konieczne było stosowanie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustaw dotyczących zasad utrzymania czystości i porządku.

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 1300/05 w przedmiocie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy. NSA wskazał, że zaskarżona uchwała jako akt prawa miejscowego została skierowana, zgodnie z regulacją ustawową, do określonego abstrakcyjnie kręgu podmiotów, tak jak stanowi o tym art. 2 pkt 4 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.). Kwestia, czy określony podmiot mieści się w kręgu podmiotów, których dotyczy uchwała, będzie miała znaczenie prawne przy jej stosowaniu oraz np. przy

nakładaniu kary za niewykonanie obowiązków wynikających z uchwały wydanej na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W sprawach z dziedziny odpadów, w wyroku z dnia 19 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 425/05 NSA stwierdził, że wszystkie warunki magazynowania odpadów określone w art. 63 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.), a w tym wymóg wskazany w ust. 6, muszą być spełnione łącznie, zatem że nie jest możliwe wyłączenie obowiązku uzyskania decyzji administracyjnej określającej miejsce i sposób magazynowania tych odpadów dla spółki jawnej prowadząca gospodarstwo rolne.

W wyroku z dnia 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 711/05 NSA wyraził pogląd, że wobec uiszczenia opłaty przez podmiot zobowiązany i złożenia informacji, o której mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o odpadach, z uchybieniem terminu ustawowego, ale jeszcze przed wydaniem przez organ rozstrzygnięcia na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy, brak było przesłanek do wydania decyzji nakładającej na stronę obowiązek uiszczenia opłat za składowanie odpadów podwyższonych o 100%.

Do zagadnienia odpowiedzialności w ochronie środowiska określonej w tytule VI „Odpowiedzialność w ochronie środowiska" ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) odniósł się NSA w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 339/05 wskazując, że ustawodawca przewidział odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną za negatywne oddziaływanie na środowisko. Każdy z tych rodzajów odpowiedzialności charakteryzuje się inną rolą, innymi metodami, a także innymi instrumentami prawnymi. Jeżeli podmiot narusza środowisko, co spowoduje powstanie szkody – to w grę wchodzi przede wszystkim odpowiedzialność cywilna. Jeżeli czyn ten wypełnia także znamiona przestępstwa (wykroczenia), w grę wchodzi dodatkowo odpowiedzialność karna. Trzecim rodzajem odpowiedzialności jest odpowiedzialność administracyjna, oparta o prawo administracyjne, która nie jest uzależniona od odpowiedzialności cywilnej czy karnej. Podmiot korzystający ze środowiska w sposób wpływający szkodliwie na środowisko ponosi odpowiedzialność administracyjną, niezależnie od odpowiedzialności cywilnej i karnej.

Do zagadnienie decyzji wstrzymującej na podstawie art. 367 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska użytkowanie instalacji zakładowej oczyszczalni ścieków w zakładzie uboju drobiu odniósł się NSA w wyroku z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 548/05 stanowiąc, że zarówno ust. 1 jak i 2 art. 367 ustawy Prawo ochrony środowiska mają uznaniowy charakter, sformułowanie bowiem tego przepisu dopuszcza dokonanie przez organy wyboru rozstrzygnięcia. Powoduje to konieczność szerszego uzasadnienia podjętych decyzji niż w sytuacji, kiedy wydawane przez organy orzeczenia podejmowane są w warunkach ustawowego skrępowania. Wstrzymanie użytkowania instalacji tylko z tego względu, że brak było wymaganego pozwolenia, jest nie do przyjęcia z uwagi na uznaniowy charakter podejmowanego

rozstrzygnięcia. Przewidziana w omawianym przepisie możliwość ustalenia przez organ – na wniosek strony – terminu usunięcia naruszenia ma na celu umożliwienie stronie usunięcia stwierdzonych naruszeń, o ile oczywiście nie przemawiają przeciwko temu konkretne powody

W wyroku z dnia 1 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 574/05 NSA przedstawił sposób wyliczenia tzw. kary biegnącej na podstawie art. 298 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz skali zawartej w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 21 października 2003 r. w sprawie wysokości stawek kar za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu na rok 2004. Art. 298 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska przewiduje zastosowanie tylko jednej stawki, a nie kilku stawek. Ustalony przez ustawodawcę sposób obliczania kary prowadzi do tego, że po przekroczeniu określonego progu decybeli, wyższa stawka obowiązuje dla całej wartości przekroczenia, a niezastosowanie wyższej stawki dopiero po przekroczeniu pewnego progu i naliczenie kary według tej stawki tylko od nadwyżki ponad ten próg. Gdyby ustawodawca przyjął taki sposób ustalenia wymiaru tzw. kary biegnącej, to z przepisów prawa musiałoby jasno wynikać, że karę ustalaną na podstawie wyższej stawki nalicza się od nadwyżki.

3.4. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego

Znaczna część orzeczeń w zakresie spraw dotyczących dróg publicznych i ruchu drogowego (ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2086 ze zm. i ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym – Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908), dotyczyła nakładania kar pieniężnych za przejazd pojazdem nienormatywnym bez wymaganego zezwolenia i kar pieniężnych wymierzanych (przez zarządcę drogi) za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. W sprawach tych, oprócz zagadnień związanych z błędnym rozumieniem przepisów prawnych lub wadliwie przeprowadzonym przez organy administracji publicznej postępowaniem dowodowym (wyjaśniającym), wątpliwości dotyczyły tego, które przepisy prawa materialnego powinny mieć zastosowanie w danej sprawie (sygn. akt: I OSK 366/05, I OSK 1334/05, I OSK 170/06). Wynikało to z faktu, że orzecznictwo nie nadąża za kolejnymi zmianami przepisów prawnych, tzn. że w dacie naruszenia prawa obowiązywały inne przepisy prawa, niż w dacie wydania decyzji nakładającej karę pieniężną za to naruszenie przepisów prawnych. Dodatkowe trudności w jednoznacznym wskazaniu właściwych przepisów prawnych, które powinny mieć zastosowanie w danej sprawie, wynikają z tego, że nie zawsze nowe przepisy zmieniające dotychczasowe są wyposażane przez prawodawcę w precyzyjnie sformułowane przepisy intertemporalne. Szereg wątpliwości wyjaś-

niono w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 1/06, omówionej w części pierwszej.

W zakresie spraw dotyczących transportu drogowego na tle art. 92 ustawy o transporcie drogowym pojawiło się zagadnienie budzące wątpliwości, kto powinien być adresatem kary pieniężnej, kierowca wykonujący przewóz na rzecz przedsiębiorcy, czy też przedsiębiorca. W wyrokach z dnia 1 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 425/05, z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 627/05, z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05, z dnia 7 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1024/05 przyjęto, że zawsze odpowiada przedsiębiorca na zasadzie ryzyka związanego z działalnością gospodarczą w zakresie transportu drogowego. Odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny, znajduje zastosowanie do podmiotu wykonującego transport drogowy w przypadku wystąpienia naruszenia prawa i to niezależnie od tego, kto prowadził pojazd samochodowy. Natomiast za działalność przedsiębiorstwa, wynikającą m.in. z postanowień art. 11 w zw. z art. 7 i 8 Umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR) sporządzonej w Genewie dnia 1 lipca 1970 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 94, poz. 1087) ponosi odpowiedzialność przedsiębiorstwo poprzez osobę lub organy, które je prowadzą.

Nowelizacja art. 92 ust. 1 ww. ustawy, mocą ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1497), daje podstawę do odmiennej wykładni, w wyniku bowiem ww. nowelizacji dodano art. 92a, który pozwala także nałożyć karę grzywny na kierowcę pojazdu samochodowego realizującego przewóz drogowy, gdy podczas kontroli drogowej zostaną stwierdzone naruszenia przepisów tam wskazanych (wyrok z dnia 7 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1024/05). Uznanie powyższej interpretacji wskazanego przepisu art. 92 ust. 1 omawianej ustawy może nastąpić po wejściu w życie ww. nowelizacji (wyrok z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05).

Zgodnie z art. 42 ustawy Prawo transportowe do obowiązków przedsiębiorców należy uiszczanie opłaty za przejazd pojazdem samochodowym po drogach krajowych poprzez nabycie karty opłaty i wypełnienie tej karty. W razie nieuiszczenia wymaganej przepisami opłaty wymierza się – stosownie to przepisów ustawy i załącznika do niej – karę pieniężną. Kartę dobową i siedmiodniową, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz. U. Nr 150, poz. 1684 ze zm.), może wypełnić sam przedsiębiorca, ale przed rozpoczęciem przejazdu, tylko bowiem wypełniona przed rozpoczęciem przejazdu karta opłaty stanowi dokument potwierdzający wniesienie opłaty (§ 4 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury). Karta niewypełniona lub wypełniona w sposób inny niż przewiduje rozporządzenie nie stanowi dokumentu potwierdzającego dokonanie opłaty. Stosownie do art. 87 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, kierowca podczas przejazdu wykonywanego w ramach transportu drogowego obowiązany jest

mieć przy sobie i okazać na żądanie kontroli dowód uiszczenia należnej opłaty za korzystanie z dróg krajowych. Brak karty w dniu kontroli uzasadnia wymierzenie kary za jej brak. Dołączenie karty opłaty do odwołania od decyzji nakładającej nie spełnia przesłanki jej posiadania (zob. wyroki z dnia 28 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1092/05, z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 223/06. Niekompletne wypełnienie dobowej karty opłat za przejazd po drogach krajowych poprzez niewpisanie w niej numeru rejestracyjnego pojazdu nie stanowi dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty (wyrok z dnia 5 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1293/05).

W licznych orzeczeniach odniesiono się do pojęcia przewozu regularnego, o jakim mowa w art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym. Przewozem regularnym, zgodnie z tym przepisem, jest działalność polegająca na przewozie (a) osób, (b) w sposób regularny, (c) na podstawie rozkładu jazdy podanego do publicznej wiadomości i za z góry ustaloną opłatą. Podanie rozkładu i taryfy do publicznej wiadomości może być rozplakatowane na przystankach i dworcach lub w inny sposób, np. w drodze ogłoszeń znajdujących się w innych miejscach niż przystanki czy dworce, w radio, ulotkach czy wręcz w formie głosowych nawoływań. Za słusznością takiej wykładni przemawia także przepis art. 4 pkt 7 omawianej ustawy *in fine,* gdzie mowa jest o wykonywaniu przewozów regularnych, zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, o którym mowa w art. 18. Wynika z tego *a contrario*, że każdy przewóz regularny wykonywany sprzecznie z posiadanym pozwoleniem jest przewozem wykonywanym bez zezwolenia, a zatem przewóz regularny wykonywany bez posiadania zezwolenia jest przewozem regularnym, wykonywanym z naruszeniem art. 18 ustawy. Sankcją za naruszenie tych warunków jest kara pieniężna orzekana na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy (wyroki z 20 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 345/05 i sygn. akt I OSK 344/05, wyroki z dnia 1 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 412/05, z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 463/05, i z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 774/05 oraz z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 947/05).

Do obowiązku instalowania i użytkowania przyrządów kontrolnych służących rejestrowaniu: czasu prowadzenia pojazdu, czasu wykonywania innej pracy, przerw w prowadzeniu przeznaczonych na odpoczynek i okresów odpoczynku dziennego, czasu pracy określonych w art. 35 ust. 2 pkt 1–4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. Nr 123, poz. 1354 ze zm.) odniósł się NSA w wyroku z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 534/05. Zgodnie z art. 35 ust. 1 powołanej ustawy, w pojazdach samochodowych używanych do przewozu osób (pasażerów) i rzeczy, z wyłączeniem pojazdów wymienionych w art. 5 oraz z zastrzeżeniem art. 34, należy instalować i użytkować przyrządy kontrolne. Konsekwencją tej regulacji było nałożenie na przedsiębiorców dokonujących przewozu rzeczy lub osób obowiązku instalowania i użytkowania przyrządów kontrolnych. Zwolnienie z obowiązku instalowania tachografu dotyczy tylko przewozów wykonywanych dla zaspokojenia własnych osobistych potrzeb wykonującego przewóz. Słuszność tego

stanowiska potwierdza zmiana art. 5 pkt 12 dokonana przez art. 6 pkt 5 lit. d/ ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz.1452), w wyniku której sformułowanie „przewozy własne" zastąpiono „w celach prywatnych". Brak jest podstaw do uznania, by przewozy na potrzeby własne tylko z tej przyczyny, że nie są związane z handlem, były *de facto* wyłączone z regulacji objętej ustawą o czasie pracy kierowców.

W wyrokach z dnia 27 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1261/05 oraz z dnia 5 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1319/05 NSA odnosząc się do dopuszczalności nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów rozporządzenia nr 3820/85/ EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz. U. UE L.85.370.1) wskazał sądowi pierwszej instancji, że należy wyjaśnić przyczyny utożsamiania naruszenia przepisów rozporządzenia Rady EWG nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. będącego prawem wspólnotowym wtórnym z naruszeniem umowy międzynarodowej, a więc prawem pierwotnym.

W wyrokach z dnia 27 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1261/05 i z dnia 5 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1319/05 odniesiono się do kwestii zastosowania przepisu art. 92 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 6 i 8 rozporządzenia EWG nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz. U. UE L.85.370.1), które określają czas pracy kierowców oraz okresy wypoczynku, wskazując, że w stanie prawnym obowiązującym w dacie orzekania w sprawie tylko naruszenie przepisów umowy międzynarodowej uzasadniało nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym. Zagadnienie to zostało omówione w rozdziale V.

W wyroku z dnia 5 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1294/05 rozważana była kwestia charakteru przewozu pomocniczego w stosunku do podstawowej działalności gospodarczej – handlu obwoźnego. Wskazano, że istotą handlu obwoźnego jest sprzedawanie towarów w różnych miejscach, na targowiskach lub w halach targowych bądź na terenie wskazanym przez gminę. W art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 265) przyjęto, że sprzedaż w handlu obwoźnym środków spożywczych prowadzi się wyłącznie ze środków transportu przeznaczonych do tego celu, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 37 ust. 2 w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wymagań sanitarnych dotyczących środków transportu żywności, substancji pomagających w przetworzeniu, dozwolonych substancji dodatkowych i innych składników żywności (Dz. U. z 2003 r., Nr 32, poz. 179) – ale przepis ten musi być rozumiany w ten sposób, że jeżeli sprzedaje się środki spożywcze ze środków transportu, to muszą one spełniać wymagania określone w powołanym rozporządzeniu. Skoro istotą handlu obwoźnego jest sprzedaż towarów w różnych

miejscach, to przewóz towarów jest w tej sytuacji działalnością o charakterze pomocniczym w stosunku do działalności podstawowej – handlu obwoźnego.

W wyroku z dnia 2 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 441/05 odniesiono się do obowiązywania dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe AETR, ratyfikowanej przez Polskę w dniu 14 lipca 1992 r. – szersze omówienie zagadnienia znajduje się w rozdziale V.

W grupie spraw dotyczących przewozów kabotażowych, w wyroku z dnia 9 maja 2006 r., (sygn. akt I OSK 776/05) wskazano, że w art. 4 pkt 12 ustawy o transporcie drogowym zawarto definicję ustawową pojęcia przewozu kabotażowego. Wprowadzanie innych elementów, nieznanych i nieprzewidzianych w przepisie prawa, jest niedopuszczalne. W wyroku z dnia 28 lipca 2006 r. sygn. akt I OSK 1105/05 uznano, że zezwolenia wymaga przewóz kabotażowy zdefiniowany w art. 4 pkt 12 ww. ustawy, wykonywany przez zagranicznego przewoźnika, o czym mowa w art. 29 ust. 1 tej ustawy, przy czym sformułowanie to należy raczej rozumieć jak określenie potoczne, tj. przedsiębiorcę dokonującego takiego przewozu, przedsiębiorcę krajowego wykonującego transport pojazdem samochodowym zarejestrowanym za granicą bądź przedsiębiorcę zagranicznego, niebędącego zagranicznym przewoźnikiem drogowym, o jakim mowa w art. 4 pkt 16 ustawy. Zwolniony bowiem z obowiązku uzyskania zezwolenia na wykonywanie transportu drogowego jest podmiot, o którym mowa w art. 35 (przewozy w ramach pomocy humanitarnej, medycznej lub w przypadku klęski żywiołowej). Skoro zatem art. 29 ust. 1 ustawy mówi o zagranicznym przewoźniku, a nie o podmiocie określonym w art. 4 pkt 16, tj. zagranicznym przewoźniku drogowym, to właśnie należy przez to rozumieć każdego przedsiębiorcę zagranicznego dokonującego przewozu kabotażowego.

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami

Największą grupę stanowiły sprawy dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Znaczna ich część dotyczyła odmowy zwrotu wywłaszczonych nieruchomości z powodu wystąpienia przesłanek określonych w art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.), zgodnie z którym roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie przysługiwało jej byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, mimo wystąpienia przesłanki uzasadniającej zwrot takiej nieruchomości, bo nie została ona w całości lub części użyta na cel wywłaszczenia. Zarówno ze skarg sądowoadministracyjnych, jak i skarg kasacyjnych wynikało, że strony nie godzą się z takim podejściem ustawodawcy. NSA wyjaśnił (m.in. wyroki: z dnia 20 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 341/05, z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 377/05, z dnia 1 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 350/05, z dnia 21 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 189/05, z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 409/05,

z dnia 22 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 651/05, z dnia 7 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 518/05, z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1116/05, z dnia 18 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 865/05), że *ratio legis* art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami była chęć ustawodawcy zapewnienia stabilizacji stanu prawnego zaistniałego na nieruchomości wywłaszczonej w dniu wejścia w życie ww. ustawy w nowy sposób normującej zasady i tryb zwrotu nieruchomości wywłaszczonych.

Z tej grupy spraw na podkreślenie zasługuje wyrok z dnia 22 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 651/05, w którym NSA zaprezentował pogląd, że Skarb Państwa wykonując swe uprawnienia w ramach dominium i jako podmiot prawa cywilnego, uzyskując prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w wyniku czynności cywilnoprawnej przed dniem 1 stycznia 1998 r., może być uznany za osobę trzecią w rozumieniu art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei w wyroku z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 519/05 NSA zajął stanowisko, że przymiot strony w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości uzależniony jest od posiadania tytułu prawnego do tej nieruchomości. Właściciel nieruchomości sąsiedniej, o ile nie przysługuje mu ograniczone prawo rzeczowe do wywłaszczonej nieruchomości bądź uprawnienie o charakterze obligacyjnym, może mieć co najwyżej interes faktyczny w tym postępowaniu.

W sprawach, których przedmiotem było odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość w wyroku z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1342/05 NSA stwierdził, że przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (art. 2 ust. 1) nie uzasadniają obowiązku wypłaty odszkodowania za grunt przejęty pod drogę krajową w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zdaniem NSA, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie jest podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania za nieruchomość przejętą przez Skarb Państwa na własność w trybie określonym w art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 762/05 NSA zajął stanowisko, że z treści art. 132 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie tylko nie wynika, aby waloryzacja wymagała jakiejkolwiek formy prawnej, ani też, by w razie sporu wyłącznie dopuszczalna była droga postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Nie znajduje więc, zdaniem NSA, uzasadnienia prawnego przekonanie, aby powołany przepis – jako szczególny w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c. – przekazywał sprawę waloryzacji, z istoty przecież cywilną (o zapłatę), do właściwości innych organów niż sądy powszechne.

W wyroku z dnia 17 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 446/05 NSA podniósł, że na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami prawo do uzyskania odszkodowania nabyli tylko ci właściciele gruntów warszawskich, którzy zostali pozbawieni faktycznego władania gruntem po dniu 5 kwietnia 1958 r. Ustawodawca nakazał uwzględnić więc tylko istniejący stan faktyczny nie zaś przysługujące by-

łemu właścicielowi prawa, w tym wynikające z art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy – prawo do uzyskania użytkowania wieczystego gruntu.

W omawianym zakresie sporą grupę stanowiły również sprawy dotyczące gruntów warszawskich. W tych sprawach kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa co do przyznania prawa do gruntów nieruchomości warszawskich, przejętych na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o wywłaszczeniu i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), stwierdzając:

- w postępowaniu prowadzonym na podstawie wniosku złożonego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu konieczne jest dokonanie ustaleń co do obowiązywania i treści planu zagospodarowania,
- wniosek złożony po terminie sześciomiesięcznym od objęcia w posiadanie gruntów przez gminę Warszawa nie może być rozpoznany pozytywnie, jako złożony z uchybieniem terminu zawitego, a także,
- wniosek Urzędu Likwidacyjnego jest prawnie nieskuteczny, jeśli idzie o przyznanie prawa byłemu właścicielowi, jako niezłożony w jego imieniu, a zatem niebędący tym wnioskiem, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

NSA wyjaśnił też, że ogłoszenie o objęciu przez gminę gruntów w posiadanie nie jest decyzją administracyjną, ale oświadczeniem woli nowego właściciela o przystąpieniu do wykonywania nowo nabytego (z mocy prawa) prawa własności, a zatem do takiej czynności nie można prowadzić postępowania nadzorczego. Natomiast jeśli idzie o wnioski o przyznanie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości warszawskich składane od dnia 1 września 1985 r. do dnia 31 grudnia 1988 r. (na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości), ale nierozpoznane pod rządami tej ustawy, powinny być rozpoznane na podstawie art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Podmiot, który posiadał tytuł prawny do gruntu nieruchomości warszawskiej w postaci zarządu, ustanowionego decyzją administracyjną, której nieważność została następnie stwierdzona, nie ma interesu prawnego i nie może skutecznie domagać się stwierdzenia nieważności decyzji ustanawiającej prawo do nieruchomości warszawskiej na rzecz następcy prawnego byłego właściciela, która była przedmiotem prawa zarządu.

W sprawach dotyczących przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, NSA stał na stanowisku, że ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności (Dz. U. Nr 113, poz. 209 ze zm.) miała na celu utworzenie szerokiego kręgu podmiotów (osób fizycznych), które mogłyby skorzystać z przekształceń, a wobec tego spadkobierca osoby fizycznej, która w dniu 26 maja 1990 r. była użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a zmarła przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jeśli był użytkownikiem wieczystym w dniu wejścia w życie ustawy, spełnia warunki do uzyskania przekształcenia tego prawa w prawo własności. Użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych na tere-

nie Państwa Polskiego wymienionych w dekrecie z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340 ze zm.), którzy w dniu 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. posiadali prawo wieczystego użytkowania, przysługuje roszczenie o nieodpłatne przekształcenie tego prawa, w ustawie z dnia 26 lipca 2001 r. bowiem chodzi o nieruchomości zabudowane, jak i rolne położone na obszarze, o którym mowa w wyżej wymienionym dekrecie, a nie o nieruchomości nadane jako gospodarstwa rolne w trybie dekretu lub w nim wymienione.

W kwestii opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości NSA uznał, że chociaż podział nieruchomości dokonany został na wniosek spółdzielni budowlanej, to opłatę tę ponosi podmiot, który jest właścicielem nieruchomości w dniu, kiedy stała się ostateczną decyzja o podziale. Opłata z tytułu zaistnienia możliwości podłączenia nieruchomości do infrastruktury jest ona ustalana każdorazowo po stwierdzeniu warunków do podłączenia każdego rodzaju infrastruktury, a bieg trzyletniego terminu przedawnienia liczony jest od zaistnienia każdorazowej możliwości podłączenia do infrastruktury.

Rozpoznając sprawę dotyczącą opłaty za niezabudowanie gruntu w terminie (art. 53 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) NSA stwierdził, że termin zabudowy określony w akcie notarialnym o ustanowieniu prawa wieczystego użytkowania jest terminem wynikającym ze stosunku zobowiązaniowego, zatem jego zmiana może być dokonana tylko w takiej samej formie, w jakiej nastąpiło jego ustalenie – w drodze umowy cywilnej, a nie władczym rozstrzygnięciem organu.

Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami w sprawie dotyczącej potwierdzenia wartości mienia pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną 1939–1945 r. NSA stwierdził, że nie jest dopuszczalne wydanie na rzecz jednego ze spadkobierców decyzji określającej ułamkową część wartości nieruchomości odpowiadającej udziałowi w spadku.

Na tle art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami NSA stwierdził, że zawarty w nim katalog przypadków, kiedy może być udzielona bonifikata od ceny sprzedaży nieruchomości jest zamknięty i poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej do nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe nie mieści się w tym katalogu, jako niewymieniona w nim.

W sprawie zezwolenia na ograniczenie korzystania z nieruchomości – art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami – NSA uznał, że wydanie zezwolenia na wejście na nieruchomość może mieć miejsce tylko przed rozpoczęciem inwestycji albo jej realizacji, kiedy to wejście jest konieczne lub w trakcie jej trwania, natomiast po zakończeniu inwestycji wydanie zezwolenia jest bezprzedmiotowe.

Wypowiadając się co do uzyskania licencji zawodowej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, NSA stanął na stanowisku, że działalność w charakterze syndyka masy upadłościowej nie spełnia warunków działalności o charakte-

rze pośrednictwa w obrocie nieruchomościami w rozumieniu art. 232 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Oceniając rozstrzygnięcie w sprawie decyzji wydanej na podstawie uchwały Prezydium Rządu z dnia 27 września 1950 r. w sprawie rozdysponowania mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska na cele publiczne (M.P. Nr 106, poz. 1397), NSA uznał, że uchwała ta jako samoistna, wydana bez upoważnienia ustawowego, nie może stanowić podstawy decyzji administracyjnej.

3.6. Sprawy dotyczące przejęcie mienia i komunalizacji

W tej grupie spraw większość dotyczyła stwierdzenia, czy nieruchomość ziemska obejmująca zespół pałacowo-parkowy podlega działaniu dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, co było przedmiotem rozważań NSA w uchwale siedmiu sędziów z dnia 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06, omówionej w części pierwszej.

Przejęcia nieruchomości na podstawie układów międzynarodowych dotyczył wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1063/05, w którym NSA rozważył zagadnienie oceny legalności orzeczenia, wydanego na podstawie art. 1, art. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65) w związku z układem zawartym między Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki a Rządem PRL dotyczącym roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych, stwierdzającego przejście na rzecz Skarbu Państwa własności określonej nieruchomości. NSA powołując się na stanowisko wyrażone w wyroku składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r. sygn. akt OSA 2/99 oraz postanowieniu TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt SK 31/99 stwierdził, że świadome oświadczenie o zrzeczeniu się dochodzenia praw do pozostawionego w Polsce mienia w zamian za odszkodowanie było podstawą do uznania, że mienie to przeszło na własność Skarbu Państwa.

Odnosząc się do zagadnienia ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem na podstawie art. 1 ust. 3 dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. U. Nr 21, poz. 67 ze zm.) w wyroku z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1401/05 NSA stwierdził, że powołany jako podstawa prawna ustanowienia przymusowego zarządu przepis wprowadzał dwie przesłanki, których zaistnienie powinno być wykazane przez organ dokonujący przejęcia przedsiębiorstwa w zarząd, to jest pozostawanie przedsiębiorstwa w bezruchu, jak i to, że ruch przedsiębiorstwa leżał w interesie państwa. Brak uzasadnienia zarządzenia o ustanowieniu przymusowego zarządu nad przedsiębiorstwem NSA potraktował jako zaistnienie przesłanki rażącego naruszenia powołanego przepisu (art. 156 § 2 pkt 2 k.p.a.).

Co do przejęcia mienia na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. Nr 11, poz. 37 ze zm.) NSA w wyroku z dnia 10 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1304/05 wyraził pogląd, że przepis ten znajduje zastosowanie także do mienia opuszczonego w rozumieniu dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.), jeżeli to mienie nie zostało na podstawie tego dekretu objęte przez organy likwidacyjne. Wejście nieruchomości odpowiadającej warunkom określonym w tym dekrecie we władanie państwowej jednostki organizacyjnej bez zachowania wymaganych dekretem czynności powoduje, że nieruchomość ta podlega przejęciu na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym[13].

Większość spraw dotyczyła nabycia mienia Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Mimo że od wejścia w życie ww. ustawy minęło już kilka lat wciąż w orzecznictwie, zwłaszcza organów administracji publicznej, jej przepisy, z uwagi na brak dostatecznej określoności, powodują trudności przy ich stosowaniu, m.in. pojęcie „władanie", które jest podstawową przesłanką nabycia z mocy prawa mienia Skarbu Państwa przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ww. ustawy. NSA[14] konsekwentnie podtrzymuje pogląd (m.in. w wyrokach z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 523/05, z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 524/05, z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 465/05), że pojęcie „władanie", o jakim mowa w ustawie z 1998 r., dotyczyć może takiego władztwa nad mieniem Skarbu Państwa, które zawierało w sobie wiele cech właściwych dla wykonywania władztwa przez właściciela, w szczególności analogicznych do użytkowania, zarządu lub trwałego zarządu. Kwestią sporną nabywania przez jednostki samorządu terytorialnego mienia państwowego znajdującego się we władaniu państwowych jednostek organizacyjnych zarządzających drogami publicznymi, które przejmowane były z dniem 1 stycznia 1999 r. przez określone jednostki samorządu terytorialnego, był charakter protokołów zdawczo-odbiorczych sporządzanych na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia

[13] Powołano się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1959 r., sygn. akt I CO 32/58 stwierdzającą, że do uznania, iż do objęcia mienia na podstawie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich nie wystarcza faktyczne objęcie mienia przez organy likwidacyjne, lecz konieczne jest dokonanie na podstawie tego dekretu czynności, wskazujących, że objęcie mienia nastąpiło w wykonaniu uprawnień i obowiązków przysługujących urzędom likwidacyjnym na mocy ww. dekretu.

[14] Podzielając w tym względzie stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 4 grudnia 2002 r., sygn. akt III RN 206/01.

1998 r. w sprawie dostosowania organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej do organizacji administracji publicznej (Dz. U. Nr 156, poz. 1027), a przede wszystkim, czy protokoły te odzwierciedlające pewien stan faktyczny przesądzały o tym, jakie składniki mienia państwowego stawały się z dniem 1 stycznia 1999 r. własnością konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. W tej kwestii NSA podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów w odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne w uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r. sygn. akt I OPS 5/05, omówioną szerzej w części pierwszej.

W kilku wyrokach odniesiono się do nabywania z mocy prawa przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości zajętych przed 31 grudnia 1998 r. pod drogi publiczne (art. 73 ustawy z 1998 r.) W wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 701/05 NSA stwierdził, że na podstawie art. 73 ust. 1 ww. ustawy z 1998 r. jednostka samorządu terytorialnego nie może doprowadzić do uwłaszczenia się mieniem Skarbu Państwa, gdyż przepis ten dotyczy ani mienia nienależącego do Skarbu Państwa, ani jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei w wyroku z dnia 17 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 213/06 NSA zaprezentował pogląd, że jeżeli jednostka samorządu terytorialnego (gmina miejska) istniała w dniu 31 grudnia 1998 r., na podstawie zaś art. 73 ust. 1 ww. ustawy z 1998 r. stała się z mocy prawa właścicielem gruntu zajętego pod drogę lokalną, to zasadnym jest nałożenie na tę właśnie gminę – a nie inny podmiot – obowiązku wypłaty odszkodowania byłemu właścicielowi tego gruntu, zwłaszcza że od 1 stycznia 1999 r. przestała istnieć kategoria dróg lokalnych miejskich, gdyż te stały się drogami gminnymi. W wyroku z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1013/05 NSA podkreślił, że prawo do domagania się odszkodowania na podstawie art. 73 ust. 4 ustawy z 1998 r. (za grunt zajęty pod drogę publiczną, a niestanowiący do 31 grudnia 1998 r. własności Skarbu Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego) ma charakter autonomiczny i przysługuje równolegle do roszczenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Przepisy art. 73 ustawy z 1998 r. regulują nie tylko stan prawny nieruchomości, ale również przewidują możliwość dochodzenia stosownego odszkodowania przez osoby będące właścicielami nieruchomości, z których faktycznie nie mogły korzystać z uwagi na zajęcie ich w drodze czynności faktycznych.

Na uwagę zasługuje też wyrok z dnia 19 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1079/05, w którym NSA stwierdził, że skoro komunalizacji na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy z 1998 r. nieruchomości mogło podlegać tylko mienie Skarbu Państwa, a w tym przypadku budynek stanowiący odrębną od gruntu nieruchomość nie stanowił własności Skarbu Państwa, lecz Uczelni, to nie można było odmówić Uniwersytetowi praw strony w postępowaniu dotyczącym komunalizacji mienia stanowiącego jego własność.

3.7. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

Do zagadnienia ustalenia organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych ustosunkowano się w wyroku z dnia 26 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1245/06. Zdaniem NSA, norma kompetencyjna wyrażona w art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.) stanowi, że organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych obejmujących pozwolenie na wykonanie urządzeń wodnych jest starosta, wykonujący to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 3 pkt 35 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 9 ust. 3 ustawy – Prawo wodne ilekroć w ustawie jest mowa o staroście, rozumie się przez to także prezydenta miasta na prawach powiatu. Zarząd dróg miejskich, jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, może być stroną postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, w którym organem rozstrzygającym jest prezydent miasta jako organ mający funkcję organu administracji publicznej, zarówno w zakresie zadań własnych (samorządowych), jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 469/05 rozważano, czy w razie braku dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego art. 125 pkt 2 ustawy – Prawo wodne upoważnia właściwy organ wydający pozwolenie wodnoprawne do żądania legitymowania się decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu od podmiotu wnioskującego o pozwolenie wodnoprawne. Zdaniem NSA – takie działania jest uzasadnione, organ bowiem przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego musi sprawdzić, czy pozwolenie to nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdy zaś takiego planu nie uchwalono dla określonego terenu, czy pozwolenie wodnoprawne nie narusza warunków określonych w decyzji o warunkach zagospodarowania tego terenu wydanej z uwzględnieniem norm art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku gdy dany podmiot, nawet bez wymaganej decyzji, dokonywał zmiany sposobu zagospodarowania terenu składując czasowo na tym terenie wydobyty z rzeki piasek, podejmuje czynności zmierzające do legalnego korzystania z terenu z zachowaniem przepisów prawa wodnego, a w tym art. 125, obowiązany jest spełnić również warunki wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określającej m. in. zasady polityki przestrzennej i ładu przestrzennego.

Zagadnienie dopuszczalności wprowadzenia zarządzeniem porządkowym burmistrza gminy zakazu używania wody z komunalnych urządzeń wodociągowych do podlewania ogródków przydomowych i upraw rolnych było przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 21 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 417/06. NSA stwierdził, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z wody z komunalnych urządzeń wodociągowych, o ile nie wiążą się ze stanem klęski żywiołowej, powinny być zamieszczone

w regulaminie o dostarczaniu wody i odprowadzaniu ścieków – uchwalonym przez radę gminy (art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) i obowiązującym na obszarze gminy. Natomiast art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje wydanie przepisu porządkowego, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Zdaniem NSA, przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych okolicznościach i z zastosowaniem zawężającej interpretacji przesłanek tych przepisów. Mają one charakter reglamentacyjny, z możliwością ustanawiania za ich naruszenie kary grzywny.

W sprawach dotyczących regulaminów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków prezentowane były oceny prawne analogiczne do orzecznictwa poprzedniego okresu. Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 19/06, w którym NSA wskazał, że brak było podstaw do podjęcia uchwały w sprawie opłat za podłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Ani art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.) wespół z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ani też art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie zawierają podstawy do nakładania na obywateli świadczeń publicznoprawnych w drodze aktu prawa miejscowego, a domniemanie tej podstawy nie jest możliwe w warunkach demokratycznego państwa prawa.

3.8. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii oraz rolnictwa

Z zakresu geodezji i kartografii – podobnie jak w latach ubiegłych – NSA zajął stanowisko, że ewidencja gruntów nie rozstrzyga sporów o prawa do gruntów. W wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 696/05 stwierdzono, że postępowanie o zmianę danych w ewidencji gruntów nie może stanowić podstawy do weryfikacji prawidłowości istniejącego stanu prawnego gruntów i budynków. Podobnie przyjęto w wyroku z dnia 23 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1010/05, gdzie wskazano, że organy ewidencji gruntów nie mogą samodzielnie rozstrzygać uprawnień wnioskodawcy do gruntu. W postępowaniu administracyjnym dotyczącym zmian w ewidencji gruntów nie można oceniać aktów, orzeczeń i czynności prawnych objętych § 12 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454), ani uzależniać zmian od takiej oceny. Ewidencja rejestruje jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Rozbieżność między dokumentami stanowiącymi podstawę aktualizacji ewidencji może być usunięta w postępowaniu przed sądem powszechnym, a nie w postępowaniu administracyjnym.

Jeżeli aktualizacja ewidencji wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub dodatkowych dowodów, właściwy organ przeprowadza postępowanie administracyjne (wyrok z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 207/05). Oznacza to, jak przyjęto również w orzeczeniu z dnia 21 lutego 2005 r., sygn. akt I OSK 473/05, że utrzymanie przez organ operatu ewidencyjnego w stanie aktualności nakłada również obowiązek m.in. przeprowadzania postępowania administracyjnego.

W wyroku z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1331/05 rozważono, czy sąd pierwszej instancji, a wcześniej organy administracji publicznej, mogą dokonywać prawnej oceny ważności ugody zawartej przed geodetą, która stanowiła podstawę do wydania przez wójta decyzji o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego. Wskazano, że powyższa ugoda nie jest ugodą w rozumieniu art. 114–112 k.p.a., a zatem nie podlega kontroli, ani w decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego, ani w wyniku zaskarżenia tej decyzji do sądu administracyjnego. Uchylenie się od skutków prawnych takiej ugody jest natomiast możliwe tylko w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Dopiero zaś w sytuacji ewentualnego uznania przez sąd powszechny w postępowaniu cywilnym zawartej ugody za nieważną, będzie istniała możliwość skorzystania przez stronę ze środka prawnego, o którym mowa w art. 145 i następnych k.p.a.

W wyroku z dnia 17 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1388/05 NSA wyraził pogląd, że wydanie decyzji na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm.) o zakończeniu rekultywacji wymaga wcześniejszego stwierdzenia, że cel rekultywacji został osiągnięty, a nie tego, jakie prace w celu rekultywacji grunty zostały wykonane. O tym, czy cel ten został osiągnięty, może rozstrzygać opinia biegłego powołanego na podstawie art. 84 k.p.a.

3.9. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego

W wyroku z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1279/05 NSA wyraził pogląd, że jeżeli cudzoziemiec ma zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, to nie można odmówić przyjęcia oświadczenia woli cudzoziemca o nabyciu obywatelstwa polskiego na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.) ze względu na ochronę bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego. Nabycie obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca pozostającego w związku małżeńskim z osobą posiadającą obywatelstwo polskie następuje w tzw. uproszczonym postępowaniu w stosunku do nadania obywatelstwa polskiego, co nie oznacza, że nabycie obywatelstwa polskiego w drodze złożenia oświadczenia woli przez cudzoziemca i przyjęcie tego oświadczenia przez właściwy organ ma charakter wyjątkowy, a wobec tego przyjęcie tego oświadczenia przez organ należy do uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne w tym

postępowaniu dotyczy jedynie tego, że organ może uzależnić przyjęcie oświadczenia cudzoziemca od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego (art. 10 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim). Jeżeli natomiast organ nie uzależnia przyjęcia oświadczenia od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego, to pozostałe przesłanki nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca pozostającego w związku małżeńskim z osobą posiadającą obywatelstwo polskie są określone w art. 10 ust. 1 i ust. 1a ustawy o obywatelstwie polskim w taki sposób, że organ nie może odmówić przyjęcia oświadczenia cudzoziemca w razie spełnienia ustawowych warunków, powołując się na przyczyny niewymienione w tym przepisie. W tym zakresie decyzja o przyjęciu oświadczenia ma charakter związany. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim jako przesłanka nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca przyjmuje pozostawanie przez co najmniej 3 lata w związku małżeńskim z osobą posiadającą obywatelstwo polskie i posiadanie przez cudzoziemca zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP oraz złożenie oświadczenia woli w temacie określonym w art. 10 ust. 1a ustawy. Natomiast w innej sprawie i postępowaniu odmawia się cudzoziemcowi zezwolenia na osiedlenie się w Polsce, jeżeli wymagają tego względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 66 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach – Dz. U. Nr 128, poz. 115 ze zm.). Tak więc przesłanka ta może być podstawą odmowy zezwolenia na osiedlenie się w Polsce, ale nie może być podstawą odmowy przyjęcia oświadczenia o nabyciu obywatelstwa polskiego.

Nadal rozstrzyganych jest wiele spraw, w których organy odmawiają potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego osobom, które wyjechały do Izraela lub RFN z powołaniem się na uchwały Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim oraz z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. NSA konsekwentnie podtrzymuje dotychczasowe stanowisko (ostatnio wyroki z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1450/05 i II OSK 1455/05), że powołane uchwały Rady Państwa nie powodowały utraty obywatelstwa polskiego, ponieważ nie były wynikiem rozpatrzenia podań poszczególnych osób o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, a zwłaszcza uchwały te nie mogą być traktowane jako zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które złożyły podania po podjęciu tych uchwał.

3.10. Sprawy cudzoziemców

Wśród spraw z tego zakresu dominowały skargi, których przedmiotem były wizy, zezwolenia na zamieszkanie, zezwolenia na osiedlenie oraz wydalenie z terytorium RP.

W wyroku z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 89/06 NSA wyraził pogląd, że wiza pobytowa na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.) może być wydana cudzoziemcowi, mimo że zachodzą okoliczności, na podstawie których należałoby mu odmówić jej wydania, jeżeli ma miejsce wyjątkowa sytuacja osobista wymagająca jego obecności na terytorium RP. Jednocześnie jednakże art. 33 tej ustawy nie można traktować jako sposobu na legalizację pobytu na terytorium Polski, który miałby umożliwić cudzoziemcowi swobodny wjazd do kraju pochodzenia, a następnie powrót do Polski. W wyroku z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 297/06 NSA uznał, że regulacja art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach nie może służyć realizacji celu, jaki zamierzała osiągnąć skarżąca – legalny pobyt w Polsce w celu kształcenia dzieci, gdyż w przeciągu 3 miesięcy nie można zapewnić dzieciom odpowiedniego wykształcenia, a wiza pobytowa może być wydana maksymalnie na taki okres.

W wyroku z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 69/06 przyjęto, że udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach uzasadnia faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej korzystnej dla gospodarki narodowej, a nie zamiar prowadzenia takiej działalności.

W wyroku z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 419/06 NSA uznał, że objęcie postępowaniem dodatkowych przesłanek uzasadniających udzielenie zezwolenia nie oznacza wyjścia poza granice rozpoznawanej sprawy administracyjnej w jej rozumieniu materialnym, jako sprawy charakteryzującej się tożsamością praw strony oraz ich podstawą prawną i faktyczną. Skoro w toku postępowania administracyjnego przed organem pierwszej instancji pojawiła się nowa okoliczność w postaci zawarcia związku małżeńskiego cudzoziemca z obywatelem polskim, to małżeństwo takie stanowi przesłankę do udzielenia zgody na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach. Jednak zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, bez względu na podstawę prawną jego udzielenia, stanowi jednolitą instytucję prawną, której istotą jest zgoda na pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez określony czas dłuższy niż 3 miesiące (art. 53 ust. 1 *in fine*). Art. 154 ustawy o cudzoziemcach zawiera regulację o charakterze wyjątkowym, wprowadzoną na ściśle określony czas w celu umożliwienia zalegalizowania pobytu i uporządkowania sytuacji prawnej cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie. Nie zmienia to faktu, że w art. 53 i art. 154 ustawy o cudzoziemcach ukształtowano przesłanki uzasadniające udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony i wyznaczające przedmiot postępowania w sprawie udzielenia takiego zezwolenia. Obowiązkiem organu administracji jest uwzględnienie stanu faktycznego istniejącego w dacie orzekania. Z uwagi na ekonomikę procesową powinny w toku jednego postępowania zostać dokonane wszelkie ustalenia mające wpływ na ocenę sytuacji prawnej cudzoziemca w odniesieniu do podstaw udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

W wyroku z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 82/06 przyjęto, że strona nie może ponosić negatywnych skutków działań organów administracji publicznej polegających na zwłoce w postępowaniu. Zdaniem NSA, wykładnia systemowa art. 64 ust. 1 pkt 1 lit. c/ ustawy o cudzoziemcach (dotyczącego zezwolenia na osiedlenie się w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 października 2005 r.) nie pozwala przyjąć, że pobyt w Polce w okresie, w którym skarżący oczekiwał na zakończenie przedłużającego się postępowania w sprawie wydania nowego zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony jest zawsze pobytem nielegalnym, przez co należy rozumieć pobyt bez wymaganych dokumentów.

W wyroku z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1475/05 NSA przyjął, że stanowisko dotyczące zagrożeń wiążących się z pobytem cudzoziemca na terytorium Polski nie zostało uwiarygodnione i opierało się w całości na ustaleniach związanych z podejrzeniem popełnienia przestępstwa, a po wyroku uniewinniającym cudzoziemca od popełnienia zarzucanych mu czynów należało uznać, że w rozpoznawanej sprawie wyłączone zostało zastosowanie wydalenia z terytorium RP na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach.

3.11. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Sprawy związane z działalnością samorządu terytorialnego stanowią w orzecznictwie sądów administracyjnych ważną grupę, z uwagi na kompetencję do kontroli działalności uchwałodawczej organów samorządu terytorialnego. Warto zatem wspomnieć, że w 2006 r. wojewódzkie sądy administracyjne miały do załatwienia 1573 skargi na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (wpływ 921 skarg i 652 pozostałych z okresu poprzedniego), w tym 1502 skargi na uchwały rady gminy. Załatwiono 1300 skarg, spośród których uwzględniono 261. Mniejszą grupę spraw stanowiły skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, bo 667 (wpłynęło 488 i 179 pozostało z okresu poprzedniego), w tym 582 skargi na uchwały rady gminy. Załatwiono 445 skarg, spośród których uwzględniono 214. Do rozpatrzenia było 571 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze, z tego 470 stanowiły skargi organów gminy. Załatwiono 468 skarg, spośród których uwzględniono 65.

NSA miał do rozpatrzenia 1573 skargi kasacyjne w przedmiocie uchwał jednostek samorządowych (załatwił 1300 skarg, spośród których uwzględniono 261), 667 skarg kasacyjnych w przedmiocie skarg organów nadzoru na uchwały jednostek samorządowych (załatwił 512 skarg, spośród których uwzględniono 247), 571 skarg kasacyjnych w przedmiocie rozstrzygnięć nadzorczych (załatwił 468 skarg, spośród których uwzględniono 65).

W sprawach ze skarg jednostek samorządu terytorialnego na zarządzenia zastępcze wojewodów, stwierdzające wygaśnięcie mandatów – wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz radnych pojawiały się wątpliwości dotyczące interpretacji pojęcia pro-

wadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jednostek samorządu terytorialnego jak też dopuszczalność zaskarżania takich aktów nadzoru przez osoby, których mandat został wygaszony i ich udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym (wniosek WSA w Krakowie, dotyczący tej kwestii, oczekuje na rozpoznanie przez TK już 2,5 roku). Nie rozstrzygano w sprawach odnoszących się do konsekwencji prawnych niedotrzymania ustawowego terminu na złożenie oświadczeń majątkowych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów, marszałków, radnych i innych osób do tego zobowiązanych. Natomiast odniesiono się do sytuacji, w której sejmik wojewódzki, w odpowiedzi na wniosek wojewody, nie stwierdzi wygaśnięcia mandatu, ale podejmie uchwałę odmawiającą stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. W sprawie o sygn. akt II OSK 1395/05 NSA za błędny uznał pogląd, że wojewoda traci kompetencję do wydania zarządzenia zastępczego i może jedynie wydać rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do podjętej uchwały, art. 98a ustawy o samorządzie gminnym (i odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa) bowiem stanowi, że w razie niepodjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu czy nieodwołującej ze stanowiska, wojewoda wzywa organ gminy (odpowiednio powiatu i województwa) do podjęcia „odpowiedniego" aktu. Takim „odpowiednim" aktem nie będzie uchwała nieuwzględniająca wniosku wojewody. Uchwała o odmowie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu czy odwołania jest jedynie wyrazem stanowiska rady (sejmiku) i nie prowadzi do pozbawienia wojewody jego ustawowych kompetencji do wydania zarządzenia zastępczego.

W postanowieniu z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 55/06 wyrażono pogląd, że określony w art. 91 ust. l ustawy o samorządzie gminnym 30-dniowy termin do stwierdzenia przez organ nadzoru we własnym zakresie nieważności zarządzenia organu gminy, które nie podlega obowiązkowi przedłożenia organowi nadzoru w myśl art. 90 ust. l tej ustawy, rozpoczyna bieg od dnia faktycznego doręczenia takiego zarządzenia organowi nadzoru, niezależnie od tego, kto owego doręczenia dokonał. Ponadto utrzymuje się linia orzecznictwa, zgodnie z którą nadzorowi wojewody podlegają zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta), nie tylko te wprost wymienione w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W sprawie o sygn. akt II OSK 1044/06 NSA opowiedział się za stanowiskiem, że prawidłowo złożony podpis, o jakim mowa w ustawie o referendum, to nie tylko sam podpis, ale także dane identyfikujące osobę składającą ten podpis na wykazie osób popierających wniosek o przeprowadzenie referendum.

3.12. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

Spośród 25 spraw rozpoznanych w postępowaniu kasacyjnym przeważały sprawy dotyczące stwierdzenia chorób zawodowych ze skarg kasacyjnych pracowników lub byłych pracowników (18 spraw). W sprawach o sygn. akt II OSK 568/05 i sygn.

akt II OSK 1184/05 skargi kasacyjne wniósł organ, przy czym w drugiej z wymienionych spraw NSA uwzględnił skargę kasacyjną Państwowego Inspektora Sanitarnego od wyroku uchylającego zaskarżone decyzje, uznając, że sąd pierwszej instancji wyprowadził błędny wniosek z orzeczeń lekarskich. W czterech sprawach skargi kasacyjne wniosły zakłady pracy, wszystkie zostały oddalone z uwagi na brak usprawiedliwionych podstaw (3 sprawy), w sprawie zaś o sygn. akt II OSK 523/05) NSA oddalił skargę kasacyjną z uwagi na brak interesu zakładu pracy.

Ze spraw dotyczących wykonywania zawodów „medycznych" na uwagę zasługują dwa wyroki z dnia 11 lipca 2006 r., w których NSA uwzględnił skargę kasacyjną Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w Warszawie (sygn. akt II OSK 333/06), uchylił zaskarżony wyrok, a następnie obie zaskarżone uchwały Naczelnej i Okręgowej Rady, w drugiej zaś sprawie (sygn. akt II OSK 434/06) oddalił skargę kasacyjną Naczelnej Rady od wyroku WSA uchylającego uchwały obu instancji w przedmiocie odmowy stwierdzenia prawa wykonywania zawodu pielęgniarki. W obu sprawach NSA wyraził pogląd, odmienny od organów samorządu zawodowego, że ukończenie studiów magisterskich na Wydziale Pielęgniarstwa i Nauk o Zdrowiu AM w Poznaniu (w myśl art. 7 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej) uprawniało do wykonywania zawodu pielęgniarki. Nowelizacja tej ustawy ustawą z dnia 3 lutego 2001 r. (obowiązująca od 1 stycznia 2002 r.), dodając art. 8c, wprowadziła obowiązek uzyskania przez szkoły wyższe akredytacji potwierdzającej standardy kształcenia w tych zawodach. Nie miało to wpływu na uzyskane pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów prawa wykonywanie zawodu, skoro akademie medyczne prowadziły studia wyższe na kierunku pielęgniarstwo i wydawały dyplomy ukończenia tych studiów z tytułem magistra, a ustawodawca nie przewidywał obowiązku akredytacji takich szkół.

Na uwagę zasługuje wyrok w sprawie o sygn. akt II OSK 421/05, w której NSA oddalił skargę kasacyjną Spółki z o.o. od wyroku WSA oddalającego skargę na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego zakazującej reklamy leku Pelethrocin. Zaskarżoną decyzją, wydaną na podstawie art. 56 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. Nr 126, poz. 1381 ze zm.) zabroniono prowadzenia reklamy leku, zawierającej informacje niezgodne z „Charakterystyką Produktu Leczniczego". Zdaniem NSA, reklama posłużyła się hasłem reklamowym sugerującym, że lek – oprócz niewydolności żylnej – obejmuje jeszcze inną jednostkę chorobową (hemoroidy). NSA wykazał, że sformułowanie zawarte w reklamie, dotknięte błędem gramatycznym, przy prawidłowym odczytaniu treści prowadzi do wniosku, że redakcyjne ujęcie reklamy nie jest adekwatne do powołanej charakterystyki, z której nie wynika, że reklamowany produkt stanowi najskuteczniejszą terapię także w wypadku drugiej z wymienionych chorób.

3.13. Sprawy mieszkaniowe

W przeważającej części spraw odnoszono się do odmowy przyznania funkcjonariuszom oraz żołnierzom zawodowym równoważnika pieniężnego za niekorzystanie z lokalu mieszkalnego, pomocy finansowej na uzyskanie lokalu oraz dodatków mieszkaniowych. Pojedyncze sprawy dotyczyły świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu lokalu czy też na remont lokalu mieszkalnego.

W sprawie o sygn. akt I OSK 942/06 rozważana była kwestia dopuszczalności zamiany kwatery stałej (lokalu mieszkalnego przyznanego żołnierzowi zawodowemu w służbie stałej) przez żonę, która pozostaje w tym lokalu po śmierci żołnierza zawodowego, NSA stwierdził, że możliwości zamiany nie można wyprowadzać z faktu, że przepisy jej nie zabraniają, a tym samym nie uniemożliwiają wydania w tym zakresie decyzji.

W sprawie o sygn. akt I OSK 1362/05 NSA wskazał, że na gruncie przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1961 r., jak i ustawy z 1976 r., uzyskanie przez żołnierza zawodowego pomocy finansowej stanowiło przesłankę negatywną uniemożliwiającą przyznanie żołnierzowi zawodowemu osobnej kwatery stałej. Oznacza to, że fakt przyznania skarżącemu bezzwrotnej pomocy finansowej na uzupełnienie wkładu mieszkaniowego w 1964 i 1966 r. powodował, że w 1987 r. nie był on uprawniony do uzyskania osobnej kwatery stałej.

W sprawach o sygn. akt I OSK 1/06, sygn. akt I OSK 1356/05, sygn. akt I OSK 1332/05 czy sygn. akt I OSK 1371/05 NSA, odnosząc się do przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej regulujących kwestie pomocy na zakup lokalu mieszkalnego, stwierdził, że fakt nabycia lokalu przez funkcjonariusza w służbie przygotowawczej uniemożliwia, w przypadku przejścia do służby stałej, otrzymanie lokalu na podstawi decyzji administracyjnej, a tym samym również uzyskanie pomocy finansowej na nabycie takiego lokalu.

W sprawie o sygn. akt I OSK 1026/05 przesądzono, że jeżeli małżonkowie są funkcjonariuszami uprawnionymi do otrzymania lokalu mieszkalnego, to uprawnienie to może być realizowane poprzez przydział jednego lokalu mieszkalnego zabezpieczającego należne im normy mieszkaniowe.

Odnosząc się do zagadnień z zakresu dodatków mieszkaniowych w sprawach o sygn. akt I OSK 757/05, sygn. akt I OSK 1105/05, sygn. akt I OSK 722/05 NSA dokonał wykładni pojęcia „rażąca dysproporcja", jako znaczna i oczywista w odbiorze różnica między deklarowaną a rzeczywistą sytuacją majątkową. Samo posiadanie, przez osobę ubiegającą się o świadczenie, w lokalu mieszkalnym przedmiotów wyposażenia, jak i sprzętów użytkowych, bez wskazania, w jaki sposób wpływają one na zaspokojenie podstawowych potrzeb, w tym opłaty za mieszkanie, nie wystarcza do odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego.

3.14. Sprawy dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku, świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej

W zakresie zagadnień pomocy społecznej istotne znaczenie w orzecznictwie miał wyrok TK z dnia 8 marca 2005 r., sygn. akt P 15/04, w którym dokonano wykładni art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. TK wskazał, że choć art. 149 ust. 1 przewiduje wygaśnięcie wszystkich decyzji z datą wejścia w życie ustawy, nie powoduje to „uznania za niebyłe" tego, co wydarzyło się od momentu ich wydania. Wygaśnięcie decyzji przyznającej świadczenia powoduje, że ustaje obowiązek wypłacania świadczeń na przyszłość, co jednak nie narusza podstawy prawnej i prawidłowości dotychczas wypłaconych świadczeń. Natomiast w wypadku decyzji negatywnej – odmawiającej przyznania świadczeń, nawet jej wygaśnięcie nie zdezaktualizuje powinności dokonania kontroli przez sąd administracyjny. Jeżeli okazałoby się, że decyzja negatywna była niezgodna z prawem, to powoduje, że za okres do wejścia w życie ustawy z 2004 r. stronie należało przyznać zasiłek. NSA odniósł się do tego zagadnienia w postanowieniu z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1047/06.

Do rozumienia art. 43 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w zakresie, w jakim określa on początek przyznania i wypłacania zasiłku uzależniając go od daty złożenia wniosku, odniósł się NSA w wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 743/05, wyjaśniając, że nie ma on zastosowania w sprawach o zasiłek stały, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyznany decyzją, w której następnie orzeczenie o niepełnosprawności zostało przez uprawione organy wydane z opóźnieniem wskutek okoliczności, za które strona nie ponosi odpowiedzialności. Zasiłek stały należny osobie spełniającej warunki do jego uzyskania ma charakter świadczenia obligatoryjnego, co oznacza, że organ powinien wypłacać go za okres, od którego zostaną spełnione ustawowe przesłanki określone w art. 27 ust. 1 ww. ustawy. Wskazał na orzeczenia NSA: z dnia 23 kwietnia 2001 r., sygn. akt I SA 2324/00, z dnia 31 lipca 2003 r., sygn. akt I SA 432/03 i z dnia 25 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 3431/01, w których przyjmowano, że opóźnienie w prawidłowym określeniu stopnia niepełnosprawności spowodowane przez organy orzekające nie może ujemnie wpływać na prawa strony, która w ustawowym okresie poddała się badaniu kontrolnemu i w konsekwencji została uznana za spełniającą warunki ustawowe.

W analizowanym okresie rozpoznano kilkakrotnie więcej spraw dotyczących świadczeń w drodze wyjątku, przyznawanych na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.). W sprawach tych składy orzekające NSA zwracają uwagę na to, że przedmiotowe świadczenia mogą być przyznane jedynie w razie łącznego spełnienia przesłanek określonych w powołanym przepisie,

w tym w sytuacji niedopełnienia, z powodu szczególnych okoliczności, warunków do uzyskania renty (emerytury) na zasadach ogólnych (m.in. wyroki z dnia 7 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 143/06 i z dnia 1 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 1244/05). Przez szczególne okoliczności, których zaistnienie może usprawiedliwiać niespełnienie warunków do uzyskania świadczeń w trybie zwykłym, należy rozumieć, że są to okoliczności od strony niezależne i przez nią niezawinione (wyroki z dnia 7 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 142/06 i z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 359/06). O charakterze takich okoliczności nie może przesądzać wyłącznie subiektywne przekonanie strony, lecz takie, które ze względów obiektywnych mogą być traktowane jako szczególne (wyrok z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 1328/05). Nie można m.in. uznać za szczególne okoliczności pracy za granicą bez ubezpieczenia społecznego (wyrok z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 1297/05). Podobnie nie kwalifikuje się do nich fakt przebywania skarżącego w zakładzie karnym, gdyż nie jest to okoliczność przez niego niezawiniona, lecz wynikała ze świadomego naruszania norm prawnych (wyrok z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 984/05). Zamieszkiwanie w małej miejscowości, braki w wykształceniu (kwalifikacji), czy trudności w znalezieniu pracy także automatycznie nie przesądzają o zaistnieniu powyższej przesłanki (wyrok z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 1328/05).

Pojęciem niezdefiniowanym w ww. ustawie jest także przesłanka braku niezbędnych środków utrzymania. Dlatego należy ją ocenić, miedzy innymi porównując sytuację materialną wnioskodawcy z wysokością świadczeń określonych w przepisach jako minimalne. Nie chodzi tu przy tym o dochody wystarczające dla zapewnienia dziecku dobrych warunków rozwoju, lecz o środki niezbędne, a zatem minimum konieczne do życia (wyrok z dnia 27 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1112/06).

Istnienie szczególnych okoliczności warunkujących dopuszczalność przyznania świadczenia o charakterze wyjątkowym powinna wykazać strona albo przez przedłożenie stosownych dowodów albo też wskazanie organowi prowadzącemu postępowanie, gdzie stosownych dowodów należy poszukiwać. Co prawda zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, że ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym spoczywa na organie administracji, ale nie można od tego organu oczekiwać, zwłaszcza w sprawach rozstrzyganych w ramach uznania administracyjnego, iż będzie po omacku poszukiwał materiału dowodowego (wyrok z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt I OSK 686/06).

3.15. Sprawy dotyczące edukacji oraz stopni i tytułów naukowych

W orzecznictwie z zakresu edukacji oraz stopni i tytułu naukowego nie odnotowano rozbieżności w orzecznictwie. Warto wskazać na kilka kwestii prawnych. Pierwszą jest status opinii kuratora w procesie likwidacji publicznej placówki oświatowej.

Zdaniem NSA, opinia kuratora oświaty wydawana jest w oparciu o art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty i pozostaje w ścisłym związku z innymi przepisami ustawy określającymi kompetencje powyższego organu. Kurator oświaty w szczególności sprawuje nadzór pedagogiczny nad szkołami, który polega m.in. na ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli. Realizuje on ponadto politykę oświatową państwa, jak również współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z celami oświatowymi państwa oraz w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół i placówek (art. 31 i 33 ustawy). W tych granicach kurator oświaty wydaje opinie przewidziane w art. 59 ust. 2 ustawy. Warunkiem opinii pozytywnej jest spełnienie wymogów z art. 59 ust.1 ustawy, w tym zapewnienie uczniom możliwości kontynuowania nauki w szkole (placówce) publicznej oraz zawiadomienie o zamiarze likwidacji szkoły (placówki) kuratora. Art. 59 ust. 1 wiąże bowiem obowiązek zawiadomienia kuratora z zamiarem likwidacji placówki na 6 miesięcy przed terminem likwidacji. Przepis ten określa jednocześnie termin możliwej likwidacji i jej przesłanki. Przesłanki te podlegają kontroli właśnie w ramach nadzoru kuratora i warunku wynikającego z ust. 2, który przewiduje, że faktyczna likwidacja może nastąpić dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora. Do odmowy wydania pozytywnej opinii może prowadzić zarówno niewykonanie, jak i realna groźba niewykonania wskazanych w ustawie obowiązków. Wskazanie możliwości kontynuowania nauki w nieistniejącej dotąd placówce, która dopiero miałaby zostać założona, a której status prawny nie jest jeszcze określony, nie stanowi wykonania obowiązku wynikającego z art. 59 ust. 1 ustawy. Jednocześnie w świetle art. 58 ust. 5 ustawy o systemie oświaty oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r., w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub fizyczną (Dz. U. Nr 46, poz. 438) założenie takiej placówki ma służyć poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych. Nie ma więc w założeniu całkowicie ich zastępować. Regulacji tej nie może zmieniać art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) przewidujący możliwość realizacji zadań gminy poprzez inne tworzone przez nią jednostki organizacyjne, a także zawieranie umów z innymi podmiotami w tym organizacjami pozarządowymi. Formy te bowiem mogą być wykorzystywane w różnym stopniu w zależności m.in. od rodzaju prowadzonych zadań i odnoszących się do nich regulacji prawnych (wyroki z dnia 1 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 1334/06; por. również wyrok NSA z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 139/06, z dnia 2 sierpnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1128/05, z dnia 2 sierpnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1114/06).

Postępowanie w sprawach o nadanie tytułu naukowego i stopni naukowych, zdaniem NSA, cechuje pewna odrębność w stosunku do postępowania prowadzonego

wprost na podstawie przepisów k.p.a., co wynika zarówno z ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych, jak i obecnie obowiązującej ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Zgodnie z art. 29 ust. 1 (obu) omawianych ustaw przepisy k.p.a. mają odpowiednie zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Odrębność postępowania w sprawach o nadanie tytułu naukowego i stopni naukowych polega zwłaszcza na sposobie podejmowania przez Prezydium Centralnej Komisji – organu kolegialnego – decyzji, podjętej w tajnym głosowaniu, kończącej ostatecznie sprawę nadania stopnia naukowego lub przedstawienia do tytułu naukowego. Podejmowanie przez Prezydium Centralnej Komisji decyzji w głosowaniu tajnym nie może oznaczać jednak dowolności w rozstrzyganiu sprawy (wyrok z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 681/05).

W orzecznictwie NSA uznano również, że uchwała (decyzja) Prezydium Centralnej Komisji nie musi być podpisana przez wszystkich jego członków. Przepisem szczególnym wyłączającym tutaj stosowanie art. 107 § 1 k.p.a. jest § 7 Statutu Prezydium Komisji, stanowiący że podejmuje ono uchwały bezwzględną większością oddanych głosów przy obecności przynajmniej połowy liczby członków (wyroki z dnia 27 października 2006 r., sygn. akt I OSK 191/06, z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 111/06, z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 998/05, z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 957/05, z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 909/05, z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 847/05.

W wyrokach z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 909/05 i z dnia 27 października 2006 r. sygn. akt I OSK 192/06 NSA stwierdził, że stosownie do art. 17 ustawy z 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych recenzenci w przewodzie habilitacyjnym uczestniczą w postępowaniu przed Centralną Komisją na prawach strony jedynie w przypadku niezatwierdzenia przez Centralną Komisję uchwały o nadaniu stopnia naukowego doktora habilitowanego (prowadzonego na skutek wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Gdyby ustawodawca chciał, aby uczestniczyli oni w całym postępowaniu, to uregulowałby ich udział w tym postępowaniu bądź w ust. l, bądź też nowym – trzecim ustępie tego artykułu. Tym samym NSA odstąpił od poglądu zawartego w wyroku z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. akt I SA 1223/95, w myśl którego z przepisu art. 17 ust. 2 powoływanej ustawy wynika obowiązek uczestniczenia recenzentów w przewodzie habilitacyjnym na prawach strony.

Przedmiotem analizy NSA był również termin wykonywania uprawnień nadzorczych. W wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 187/06 podniesiono, że z prawnego charakteru nadzoru w stosunku do organów zdecentralizowanych wynika zakaz rozszerzającej interpretacji przepisów regulujących uprawnienia nadzorcze, także w zakresie nadzoru pedagogicznego. Skoro zatem ustawa wyznacza organowi sprawującemu taki nadzór termin 14-dniowy na skorzystanie ze środka

nadzoru w postaci „zgłoszenia umotywowanego zastrzeżenia", to po upływie tego terminu zgłoszenie takich zastrzeżeń nie rodzi skutków prawnych. Organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie może uzależniać zgłoszenia zastrzeżeń od przedłożenia mu opinii, o jakich mowa w ust. 4 art. 36a ustawy z 7 lipca 1991 r. o systemie oświaty, wymagania w tym zakresie nie mają oparcia w przepisach i nie powodują przedłużenia ustawowego terminu zgłaszania umotywowanego zastrzeżenia.

3.16. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

W sprawach o zatwierdzenie tabel wynagrodzeń należnych twórcom za korzystanie z ich utworów lub za ich artystyczne wykonanie przymiot strony, a tym samym legitymacja procesowa przysługuje wyłącznie organizacjom zbiorowego zarządzania, które wystąpiły z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub pokrewnymi i przedłożyły do zatwierdzenia tabele wynagrodzeń. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.) nie przewiduje udziału w tym postępowaniu podmiotów korzystających z tych utworów, w tym operatorów sieci telewizji kablowej, którzy rozpowszechniają utwory objęte zbiorowym zarządzaniem. Ciążący na tych podmiotach obowiązek zapłaty wynagrodzeń na rzecz twórców i wykonawców z uwzględnieniem stawek minimalnych określonych w zatwierdzonych w trybie art. 108 ust. 3 ww. ustawy nie uzasadnia przyjęcia, że podmioty te mają interes prawny w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia tych tabel. Z przepisu art. 108 ust. 3 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2006 r., takie uprawnienia dla użytkowników praw autorskich i praw pokrewnych nie wynikają. Oceny tej nie zmienia wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 40/04 stwierdzający niekonstytucyjność art. 108 ust. 3 ww. ustawy w zakresie niezapewnienia podmiotom korzystającym z utworów i ich wykonań odpowiedniego udziału w ustaleniu stawek wynagrodzeń za to korzystanie. Przepis art. 108 ust. 3 utracił moc obowiązującą z dniem 1 września 2006 r. Konsekwencją rozstrzygnięcia jest to, że do wskazanej przez Trybunał daty przepis ten zachowuje moc obowiązującą i musi być przestrzegany przez wszystkich jego adresatów, w tym także przez wszystkie sądy (sygn. akt: II OSK 387/05, II OSK 391/05, II OSK 726/05).

Odmowa udzielenia zezwolenia na podział nieruchomości objętej ochroną konserwatorską nie może być oceniana jako naruszająca art. 64 ust. 3 Konstytucji. W sprawach o sygn. akt II OSK 588/05 i sygn. akt II OSK 589/05 NSA stwierdził, że w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.) nie wymieniono warunku uzyskania zezwolenia konserwatora zabytków na podział nieruchomości na odrębne działki, to zezwolenie takie jest wymagane, co wynika z redakcji ww. przepisu, który stanowi, że bez zezwolenia konserwatora zabytków nie wolno zabytków przerabiać, odnawiać,

rekonstruować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać ani dokonywać żadnych innych zmian.

Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w której oznaczono obiekt istniejący na terenie przeznaczonym pod zabudowę jako obiekt przeznaczony do rozbiórki, nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności wydanej następnie decyzji o wpisaniu tego obiektu do rejestru zabytków. Obiekt ten miał niewątpliwie cechy dobra kultury w rozumieniu art. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury, wchodził bowiem w skład XVIII-wiecznego zespołu kościoła parafialnego, zatem ochrona takiego zabytku, umocowana w Konstytucji (obowiązek władz publicznych ochrony dziedzictwa narodowego – art. 5), ma pierwszeństwo przed określonym w Prawie budowlanym prawem do zabudowy własnej nieruchomości (sprawa o sygn. akt II OSK 494/05).

3.17. Sprawy z zakresu pracy, zatrudnienia, bezrobocia i stosunków służbowych

W sprawach z zakresu stosunków służbowych dotyczących funkcjonariuszy służby celnej odnoszono się do wykładni art. 25 ust. 1 pkt 8a ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 ze zm.), wprowadzonego nowelą z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 120, poz. 1122). NSA uznał, że art. 25 ust. 1 pkt 8a ma zastosowanie również w przypadku, gdy akt oskarżenia przeciwko funkcjonariuszowi służby celnej został wniesiony przed wejściem w życie powołanego przepisu (np. wyroki z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 876/05, z dnia 23 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1280/05, z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 252/06).

Odnośnie do stosunków służbowych w Policji, należy odnotować pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 958/05, że przewidziany w art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r., Nr 7, poz. 58 ze zm.) termin jest zachowany, jeżeli określona w decyzji organu pierwszej instancji data zwolnienia policjanta ze służby mieści się w terminie 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez policjanta wystąpienia ze służby.

Udzielanie zezwolenia na podjęcie przez policjanta zajęcia zarobkowego poza służbą należy do spraw wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi i na mocy art. 5 pkt 2 ustawy p.p.s.a. jest wyłączone spod kognicji sądu administracyjnego (postanowienie z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 303/06).

Zwolnienie policjanta ze służby na jego wniosek w trakcie toczącego się postępowania dyscyplinarnego nie jest równoznaczne z wystąpieniem „innej przyczyny bezprzedmiotowości" postępowania dyscyplinarnego w znaczeniu art. 135j ust. 4 ustawy o Policji, która obliguje organ Policji do umorzenia postępowania (wyrok

z dnia 12 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 1130/05). W świetle art. 43 ust. 1 ustawy o Policji, zwolnienie policjanta ze służby m.in. na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie może nastąpić przed upływem 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby, chyba że funkcjonariusz zgłosi pisemne wystąpienie ze służby. Oznacza to, że z policjantem niezdolnym do służby nie można bez jego zgody rozwiązać stosunku służby przed upływem tego okresu (wyrok z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1338/05).

W sprawach z zakresu stosunków służbowych żołnierzy zawodowych NSA w wyroku z dnia 29 czerwca 2006 r. sygn. akt I OSK 1298/05 uznał, że prawo do uposażenia przysługuje żołnierzowi wyłącznie za okres pełnienia służby. Związek prawa do uposażenia z faktycznym pełnieniem służby uregulowano w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. z 2002 r., Nr 76, poz. 693 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2004 r. Z unormowania tego wynika, że żołnierz otrzymuje określone w tej ustawie uposażenie wyłącznie z tytułu pełnienia służby wojskowej. Natomiast w wyroku z dnia 19 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 162/05 NSA uznał, że regulacja prawna dotycząca uposażenia żołnierzy czy też zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i ich rodzin nie zawiera przepisów umożliwiających dokonanie zwrotu przedmiotowego świadczenia w drodze administracyjnoprawnej. Pozostaje zatem wyłącznie dochodzenie jej przed sądem powszechnym.

Odnosząc się do relacji między przepisami ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.) a k.p.a. co do upływu terminu do wniesienia odwołania, w wyroku z dnia 22 sierpnia 2006 r., sygn. akt I OSK 96/06 NSA stwierdził, że jednoznaczne określenie w art. 230 ust. 4 ustawy o ABW oraz AW początku i końca terminu biegu wypowiedzenia prowadzi do wniosku, że w stosunku do rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby, z zastrzeżeniem terminu wypowiedzenia, nie mają zastosowania przepisy k.p.a. uzasadniające skuteczność decyzji od uzyskania przymiotu ostateczności. Regulacja zawarta w art. 230 ust. 4 ww. ustawy, co do rozpoczęcia biegu wypowiedzenia i jego zakończenia ze skutkiem zwolnienia ze służby, odpowiada w istocie hipotezie art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a. W tym zakresie przepisy ustawy o ABW i AW stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a. regulujących kwestię wykonalności decyzji administracyjnych.

Uprawnienia pracownika do należnego mu wynagrodzenia wynikają nie z przepisów ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, lecz z Kodeksu pracy i nie są rozstrzygane w drodze nakazów organów Inspekcji Pracy (sygn. akt I OSK 745/05 oraz sygn. akt I OSK 1107/05).

W sprawach bezrobocia wskazania warte jest zagadnienie interpretacji z art. 2 ust.1 pkt 2 lit. d/ ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d/ poprzednio obowiązującej ustawy

o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W sprawie o sygn. akt I OSK 855/05 NSA podtrzymał dominujące w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, że regulacje zawarte w powołanych przepisach odnoszą się zarówno do właściciela, jak współwłaściciela nieruchomości rolnej oraz że statusu bezrobotnego nie może uzyskać współwłaściciel nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni użytków rolnych przekraczających 2 ha przeliczeniowe. Zdaniem NSA, żaden współwłaściciel nie jest ograniczony we władaniu rzeczą wspólną tylko do swojej części. Sprawa możliwości czerpania pożytków ze wspólnego gospodarstwa rolnego jest już rzeczą odrębną i możliwości uzyskania tych pożytków przez współwłaścicieli (art. 207 k.c.) nie mają wpływu na ocenę spełnienia negatywnej przesłanki dotyczącej własności nieruchomości rolnej po stronie bezrobotnego. Istota uprawnień bezrobotnego nie wynika z samego faktu braku źródeł dochodów. Częściowo odmienny pogląd wyrażono w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 918/05, gdzie NSA stwierdził, że dla oceny uprawnień współwłaściciela nieruchomości rolnej do nabycia (zachowania) statusu bezrobotnego istotne jest, czy przypadająca mu współwłasność (ułamek) przekracza 2 ha przeliczeniowe. Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 692/06 NSA uznał, że w sprawach dotyczących statusu bezrobotnego współwłaściciel nieruchomości rolnej może podlegać tym samym ograniczeniom co właściciel, tylko wtedy, gdy wielkość jego udziału odpowiadać będzie powierzchni nieruchomości, jaką ustawodawca przypisał właścicielowi. Przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy kryterium obszarowe dotyczące właściciela należy odnieść do wielkości udziału współwłaściciela nieruchomości rolnej. Statusu bezrobotnego nie może zatem uzyskać ten współwłaściciel, którego udział we współwłasności nieruchomości rolnej odpowiadać będzie części nieruchomości o powierzchni co najmniej 2 ha przeliczeniowe.

Do rozumienia art.71 ust. 1 pkt 2a. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach odniesiono się w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt I OSK 33/06, gdzie przyjęto, że stosownie do ww. przepisu warunkiem nabycia uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych jest zatrudnienie przez okres 365 dni w okresie 18 miesięcy przed zarejestrowaniem i uzyskanie w tym czasie wynagrodzenia w kwocie co najmniej najniższego wynagrodzenia za pracę. Dla nabycia przedmiotowych uprawnień niezbędne jest wykazanie, że we wskazanym okresie wynagrodzenie pracownika nie było niższe od najniższego wynagrodzenia. Okresy, w których nie osiągał on takiego wynagrodzenia, nie podlegają natomiast zaliczeniu do stażu zasiłkowego. Natomiast w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt I OSK 175/06 NSA stwierdził, że użyte we wskazanym przepisie sformułowanie „osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę" oznacza, że kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowią-

zek opłacenia składki na Fundusz Pracy dotyczy tylko pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy, osiągającego w miesiącu co najmniej minimalne wynagrodzenie. W stosunku do pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy wysokość osiąganego przez niego wynagrodzenia, od którego opłacana będzie składka na Fundusz Pracy, należy ustalać według zasad określonych w art. 8 ust. l ustawy o minimalnym wynagrodzeniu.

W sprawach o sygn. akt I OSK 540/06 i sygn. akt I OSK 1250/05 NSA przyjął, że okres pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym podlega zaliczeniu do okresu uprawniającego do świadczenia przedemerytalnego. W uzasadnieniu pierwszego ze wskazanych orzeczeń NSA stwierdził, że przyznanie skarżącej prawa do świadczenia przedemerytalnego było następstwem niezgodnego z prawem zaliczenia jej całego okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców, mimo że w tym czasie uczęszczała ona do Technikum Mechaniczno-Elektronicznego. To powodowało, że nie pracowała w wymiarze nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, od którego ustawa o emeryturach i rentach z FUS uzależnia zaliczenie pracy w gospodarstwie rolnym (art. 10 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 2 lit. a/ ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.). W uzasadnieniu wyroku z dnia 5 października 2006 r., sygn. akt I OSK 540/06 NSA uznał, że zarówno możliwość pracy w gospodarstwie rolnym, w czasie wolnym od zajęć szkolnych w okresie wakacji, ferii i innych wolnych dni, jak i odległość pomiędzy miejscem zamieszkania skarżącej, będącym jednocześnie siedliskiem gospodarstwa rolnego, a szkołami, do których skarżąca uczęszczała, w żadnym przypadku nie wyłączała możliwości pracy w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z systemu Ubezpieczeń Społecznych, a tym samym okres ten może być zaliczony do okresu uprawniającego do emerytury w rozumieniu art. 37k ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Przy ocenie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych niezbędne jest ustalenie wynagrodzenia otrzymywanego za poszczególne miesiące, a ponadto że odszkodowanie z tytułu skróconego okresu wypowiedzenia oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop nie kumuluje się z wynagrodzeniem otrzymanym za ostatni okres pracy (wyrok z dnia 16 lutego 2006 r. sygn. akt I OSK 943/05).

W wyroku z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 747/05 NSA podkreślił, że skoro ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zawiera w art. 2 ust. 1 pkt 20a definicję pojęcia „z przyczyn dotyczących zakładu pracy", to w sprawie o zasiłek przedemerytalny istotne jest wyłącznie to, czy rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło z powodów wymienionych w powołanym przepisie. Nie ma natomiast znaczenia unormowanie zawarte w art. 55 § 3 k.p., ponieważ znaczenia pojęcia prawnego wyjaśnionego w drodze definicji legalnej nie można rozszerzać na desygnaty nieobjęte tą definicją.

3.18. Sprawy dostępu do informacji publicznej

Sprawy rozstrzygano na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Przedmiotem kontroli sądów były zagadnienia związane z udzielaniem informacji na wniosek (art. 10 ustawy). Dominowały sprawy związane ze skargami na bezczynność organu, m.in. dopuszczalność skargi na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (art.7 ust.1 pkt 1 ustawy). W postanowieniu z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 1210/05 NSA wskazał, że skarga na prawidłowość prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej jest poza kognicją sądów administracyjnych, nie dotyczy bowiem aktów czy czynności związanych z prawami i obowiązkami indywidualnych podmiotów. Rozstrzygnięcie to nie pozbawia skarżącego ochrony sądowej. Jeżeli nie znalazł on w Biuletynie poszukiwanych informacji, mógł złożyć wniosek o ich udzielenie w trybie art. 7 ust.1 pkt 2 ustawy oraz ewentualną skargę na bezczynność organu w zakresie informacji udzielanej na wniosek. W postanowieniu z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 190/06 NSA podkreślił, że jawność rejestru oznacza powszechną dostępność zawartych w nim danych. Jej realizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej, stwarzającej uprawnienie z mocy prawa.

Odnośnie do pojęcia informacji publicznej oraz podmiotowego zakresu obowiązku jej udzielenia nie budzi wątpliwości traktowanie informacji publicznej jako każdej wiadomości wytworzonej lub odnoszonej do władz publicznych, a także wytworzonej lub odnoszonej do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informację taką stanowi więc zarówno treść dokumentów urzędowych, czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakich spraw dotyczą, jak i wiadomości niewytworzone przez te podmioty, lecz odnoszące się do nich (wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1060/05). Przy rozpatrywaniu konkretnych spraw wskazywano, że obowiązek udostępnienia dotyczy np. wyroków sądów i informacji o wniesionym środku odwoławczym (wyrok z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 1782/04). Podkreślano, że w pojęciu tym mieści się też zatwierdzony projekt techniczny, na którego podstawie trwa eksploatacja wody, jako dokument urzędowy (wyrok z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 736/05). Do tej kategorii zaliczano opinie prawne znajdujące się w aktach sprawy administracyjnej, przy czym pojęcie informacji można odnieść nie tylko do treści, ale i formy dokumentu (wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1060/05). Pojęcie informacji publicznej obejmuje listę nazwisk osób przyjętych na studia w wyniku odwołania, dotyczy to bowiem pozytywnych decyzji o przyjęciu. NSA podkreślił przy tym, że przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.) mogłyby w konkretnej sytuacji stanowić podstawę do wydania decyzji odmow-

nej, nie stanowią jednak podstawy do legalizacji bezczynności organu w tym zakresie (wyrok z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05).

Zakres podmiotów zobowiązanych do udzielenia takiej informacji interpretowano szeroko. Uznawano, że występują dwie zasadnicze kategorie takich podmiotów: władze publiczne, podmioty wykonujące zadania publiczne (postanowienie z dnia 21 grudnia 2005 r. sygn. akt I OSK 274/05). Jednak z obowiązku informacyjnego wyłączono spółdzielnie mieszkaniowe (uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS 1/05 i m.in. postanowienia z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 274/05, z dnia 19 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 314 /05 i I OSK 315/05) uznając, że nie należą do kręgu podmiotów wykonujących zadania publiczne i dysponujących majątkiem publicznym w myśl przepisów art. 4 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Są one bowiem dobrowolnym zrzeszeniem osób fizycznych, które w tej formie organizacyjnej zmierzają do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swoich członków i ich rodzin oraz ich potrzeb gospodarczych, kulturalnych, oświatowych i innych społecznych.

O ile jednak w orzeczeniach NSA wskazywano na szerokie określenie informacji publicznej, o tyle przyjmowano wąskie pojęcie informacji przetworzonej. Jednocześnie dokonano wykładni wiążącego się z nim pojęcia interesu publicznego. W wyroku z dnia 21 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1049/05 NSA stwierdził, że prawo do uzyskania informacji przetworzonej jest ograniczone do przypadków, w których jest to istotne dla interesu publicznego. Ograniczenie w tym zakresie stanowi niewątpliwie konsekwencję zasady podporządkowania interesu prywatnego interesowi publicznemu. Interes ten (zob. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 306/05 i wyrok z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1246/05) odnosi się w swojej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem Państwa oraz innych instytucji publicznych jako pewnej całości, szczególnie związanej z funkcjonowaniem podstawowej jego struktury. NSA wskazał, że zasadą statuowaną w analizowanym przepisie art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest uprawnienie każdego do uzyskania informacji publicznej. Jeżeli jednak żądanie udostępnienia informacji publicznej wiąże się z jej przetworzeniem, wymagającym czasu i dużego nakładu pracy ze strony pracowników podmiotu będącego adresatem wniosku o udostępnienie informacji publicznej, wówczas uzyskanie takiej informacji wymaga wykazania przez wnioskodawcę, że informacja jest szczególnie istotna dla interesu publicznego. NSA zajął więc w tej sprawie dalej idące stanowisko niż Prezes NSA w zaskarżonej decyzji z dnia 29 grudnia 2004 r. W jej uzasadnieniu bowiem wskazano, że udzielenie informacji przetworzonej wymaga istnienia po stronie wnioskodawcy szczególnego interesu publicznego, przy czym z braku jego wykazania Prezes NSA zbadał, czy w sprawie występuje taki interes, natomiast zdaniem NSA to wnioskodawca musi wykazać, że informacje, które zamierza uzyskać, nie dotyczą wyłącznie jego interesu, lecz mają szczególnie istotne znaczenie dla sposobu realizowania zadań Państwa.

Udzielenie informacji następuje w drodze czynności materialno-technicznej (wyrok z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05). Jeżeli żądanie nie dotyczy takiej informacji, organ ma jedynie obowiązek zawiadamiania wnoszącego, że wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa, nie musi natomiast wydawać w tej mierze decyzji administracyjnej (postanowienie z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 274/05, czy postanowienie z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 319/06). Formę pisma przybierać powinno zawiadomienie, że dostęp do informacji odbywa się na odrębnych zasadach (postanowienia z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05, z dnia 15 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 51/06, z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 190/06). Skarga na takie pismo nie jest dopuszczalna, ale skarżący ma prawo ochrony w drodze skargi na bezczynność w zakresie udzielenia informacji. W postanowieniu z dnia 15 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 51/06 NSA w konkretnej sprawie oddalił skargę kasacyjną na postanowienie odrzucające skargę z uwagi na fakt, że pismo nie miało charakteru rozstrzygnięcia, a tylko informacji. Nie wykluczył jednak możliwości zaskarżenia aktu o odmowie do sądu administracyjnego wtedy, gdy chodzi o dostęp do informacji, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach i w stosunku do których odmowa nie przyjmuje formy decyzji administracyjnej.

W zakresie rozstrzyganych spraw na bezczynność organów istotne znaczenie ma kwestia ich dopuszczalności. W orzecznictwie NSA brak było jednolitości odnośnie do konieczności wyczerpania środków zaskarżenia przed wniesieniem skargi na bezczynność. Zdaniem niektórych składów orzekających NSA, istnieje taki obowiązek poprzez wezwanie do usunięcia naruszenia prawa lub zażalenia (postanowienia z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 1210/05, z dnia 2 lutego 2006 r. sygn. akt I OSK 10/06). W postanowieniu z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 10/06 wskazano, że zgodnie z art. 52 § 4 p.p.s.a. w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, należy przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa, natomiast stosownie do art. 37 § 1 k.p.a. na niezałatwienie sprawy w terminie służy zażalenie do organu stopnia wyższego. Zdaniem innych składów orzekających NSA, art. 52 § 3 czy 4 ustawy p.p.s.a., w przeciwieństwie do art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, nie daje podstawy do uzależnienia dopuszczalności skargi na bezczynność od wcześniejszego wykorzystania środków zaskarżenia. W postanowieniu z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 243/06 uchylając zaskarżone postanowienie i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania NSA wskazał[15], że przyjęcie w zaskarżonym wyroku konieczności wyczerpania środków zaskarżenia, czy to w postaci zażalenia, czy wezwania do usunięcia naruszenia prawa, przy braku wspomnianego obowiązku i odrzucenie skargi pozbawiało stronę możności obrony

[15] Za wyrokiem SN z dnia 10 czerwca 1974 r., sygn. akt II CR 155/74.

jej praw, gdyż została ona na skutek wadliwości procesowych sądu pozbawiona prawa udziału w istotnej części postępowania, jaką stanowi rozprawa. Skarga na bezczynność w zakresie dostępu do informacji publicznej nie wymaga wnoszenia żadnych środków zaskarżenia. Środków takich bowiem nie przewiduje ani ustawa o dostępie do informacji publicznej, ani inne akty. W art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustawodawca dokonał wyraźnego odesłania do przepisów k.p.a. jedynie w odniesieniu do decyzji wydawanych, zgodnie z ust. 1, w razie odmowy udzielenia informacji i umorzenia postępowania. Nie dokonał takiego odesłania w stosunku do całego postępowania zmierzającego do udzielenia informacji, czyli dokonania czynności materialno-technicznej. W sprawie zaś nie ma zastosowania art. 52 § 3 p.p.s.a., w przeciwieństwie bowiem do ustawy o NSA, wiąże on zawarte w nim środki z konkretną formą aktywności organu (aktami czy czynnościami), a nie bezczynnością. Podobną argumentację zawarto w wyroku z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, w którym wskazano, że celem ustawy o dostępie do informacji publicznej było zagwarantowanie wnioskodawcy dostępu do informacji w określonym przez ustawę terminie. Z uwagi na odformalizowanie tego postępowania przyjęto niestosowanie do niego przepisów k.p.a., w zakresie postępowań przed wydaniem decyzji o odmowie lub umorzeniu postępowania. Gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość szerszego stosowania przepisów k.p.a., niż wynika to z art. 16 ust. 2 ustawy, to uczyniłby to w sposób wyraźny. W odniesieniu do aktów z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. środka zaskarżenia należy poszukiwać w art. 52 § 3 p.p.s.a. Skoro więc skarga na bezczynność w sprawie dostępu do informacji publicznej zmierza do jak najszybszego rozpatrzenia wniosku, a ustawa nie stawia dodatkowych warunków do jej wniesienia, to może być ona wniesiona do sądu administracyjnego bez wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

W orzecznictwie zwrócono również uwagę na kwestię właściwej reprezentacji podmiotów wnoszących wnioski o udzielenie informacji oraz skargi w tym zakresie, w szczególności wniosków o udzielenie informacji przetworzonej, która łączy się z dodatkowymi kosztami jej udzielenia. W postanowieniu z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I OZ 1330/06 NSA zwrócił uwagę, że przedłożone przez skarżącego pełnomocnictwo do jednoosobowego dokonywania czynności prawnych w imieniu stowarzyszenia stanowi naruszenie postanowień statutu i pozostaje niezgodne z zapisami w Krajowym Rejestrze Sądowym.

3.19. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych oraz sprawy różne

Zagadnienie granic dopuszczalności przetwarzania danych osobowych podniesiono w wyroku z dnia 13 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1983/05, gdzie wskazano, że ustawa o ochronie danych osobowych stawia wyższe wymogi przetwarzania

danych bez zgody zainteresowanego niż za jego zgodą. Pierwsze z nich bowiem muszą być m.in. niezbędne i ważone z punktu widzenia porównywania usprawiedliwionych celów administratora bądź odbiorcy danych a praw i wolności posiadacza tych danych. Drugie natomiast, o ile nie zawierają wad oświadczeń woli, winny być jedynie merytorycznie poprawne i adekwatne. Oznacza to w konsekwencji, że nie można legalizować danych przetwarzanych za zgodą danej osoby, lecz nieadekwatnych – przesłanka wynikającą z art. 23 ust. 1 pkt 2 czy pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych. Z tych ostatnich przesłanek bowiem wynikają bardziej restrykcyjne wymogi. Dla wyznaczenia granic dopuszczalności przetwarzania danych osobowych znaczenie ma powiązanie z przepisami prawa cywilnego oraz przepisami ustaw szczególnych. W wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 336/05 NSA wskazał, że stosowanie norm prawa administracyjnego może wywoływać skutki w sferze innych gałęzi prawa, włącznie z prawem cywilnym. W oparciu o kryterium wywoływania skutków w sferze prawa cywilnego przez indywidualny akt administracyjny wyróżniono takie, które skutki te wywołuje bezpośrednio oraz takie, które pośrednio wpływają na powstanie stosunków cywilnoprawnych, stanowiąc niezbędny warunek zawarcia stosownej umowy. Należy wyprowadzić z tego wniosek, że nie jest wyłączone ocenianie dopuszczalności przetwarzania danych osobowych dłużnika, w świetle przepisów prawa cywilnego, w tym art. 385^1 § 1 i art. 385^3 pkt 5 k.c. w związku z art. 509 k.c. W przypadku dokonywania takiej oceny nie mamy do czynienia z wkraczaniem organu administracji czy też sądu administracyjnego w sferę zastrzeżoną dla kognicji sądów powszechnych. Organ administracji bada, czy umowa zawarta w konkretnej sprawie stanowi podstawę do uznania, że cele administratora danych lub osoby trzeciej, której dane te są przekazane, można zakwalifikować do celów prawnie usprawiedliwionych w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych. Tak więc można badać, czy konkretna umowa przelewu wierzytelności, ze względu na podmiot, na rzecz którego została przeniesiona wierzytelność, jego metody działania – sposób dochodzenia wierzytelności (zgodny z prawem bądź wywołujący istotne wątpliwości co do owej zgodności) – nie spowoduje takiego pogorszenia sytuacji prawnej dłużnika, że można by uznać, iż w przypadku, gdyby w umowie z konsumentem takie postanowienie było zawarte, należałoby zakwalifikować je do niedozwolonych postanowień umownych – w rozumieniu art. 385^1 § 1 k.c. W wyroku z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 629/05 NSA przytaczając powyższą argumentację dodał, że czym innym jest ocena, czy cel realizowany przez administratora danych osobowych jest prawnie usprawiedliwiony, w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych, co należy do kompetencji organu rozpoznającego sprawę administracyjną, a czym innym zaszeregowanie takiego celu na podstawie stwierdzenia, że zawarcie określonej umowy w ogóle jest zakazane, co w tym przypadku wykracza poza ramy sprawy administracyjnej.

W kwestii granic dopuszczalności przetwarzania danych osobowych przez bank, określonych w przepisach w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.) wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 727/05. Powyższy przepis określa cel gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom informacji potrzebnych do wykonywania przez nie czynności bankowych, a więc podejmowania prawidłowych decyzji kredytowych, a więc takich, które m.in. uwzględniają zdolność kredytową kredytobiorcy. Zdolność ta jest ustawowym i obligatoryjnym warunkiem, od którego przepisy Prawa bankowego uzależniają przyznanie kredytu. Na zdolność kredytową składa się stan majątkowy podmiotu ubiegającego się o kredyt oraz bieżąca i przewidywana w przyszłości efektywność gospodarowania gwarantują terminowy zwrot kredytu i zapłatę odsetek. Zdolność kredytowa wyraża charakterystykę kredytobiorcy według oceny banku, który ma w tym zakresie wyłączność i pełną swobodę. Jest to cecha kredytobiorcy nadana mu przez bank, po dokonaniu oceny według różnych kryteriów niedających się zobiektyzować. W kontekście tych wywodów zasadne uznać należy prawo przechowywania przez bank, a tym samym badania historii kredytowej klientów banków, co ma ewidentny wpływ na możliwość oceny właśnie zdolności kredytowej. W wyroku z 10 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1353/05 NSA przyjął, że według art. 161 ust. 3 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.) oprócz danych, o których mowa w ust. 2, dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych może, za zgodą użytkownika będącego osobą fizyczną, przetwarzać inne dane tego użytkownika w związku ze świadczoną usługą, a w szczególności numer identyfikacji podatkowej NIP, numer konta bankowego lub karty płatniczej, adres korespondencyjny użytkownika, jeżeli jest on inny niż adres miejsca zameldowania na pobyt stały tego użytkownika, a także adres poczty elektronicznej oraz numery telefonów kontaktowych. Regulacja ta oparta jest na uwzględnieniu zasady adekwatności i równowagi praw i interesów stron. Zakres przetwarzanych danych za zgodą jest wyznaczony przez przedmiot danych: dane związane ze świadczoną usługą. Ta szczegółowa regulacja jest wyczerpująca, a zatem nie ma podstaw do stosowania regulacji ogólnej przyjętej w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy ochronie danych osobowych.

W kwestii obowiązku zgłaszania zbioru do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych, NSA wypowiedział się w wyroku z 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 726/05, w którym wskazał, że wprowadzona regulacja prawna obowiązku zgłaszania zbioru danych odnosi się do całego zbioru danych i wystarczy jedynie sama możliwość przetwarzania danych w innym celu niż określony w art. 43 ust. 1, aby zgłoszenie zbioru danych musiało nastąpić. Zgodnie z art. 46 ust. 1 winno ono nastąpić przed rozpoczęciem przetwarzania danych, a nie po fakcie.

Odrębnym zagadnieniem jest ustalenie zakresu podmiotowego statusu strony w postępowaniu w sprawach ochrony danych osobowych. W wyroku z dnia

27 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 711/05 NSA podkreślił, że na gruncie przepisów art. 7 pkt 4 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych przymiot strony posiada spółka jawna, jako administrator danych osobowych, a nie jej wspólnicy. Definicja legalna administratora danych została określona w art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych. Jeżeli więc konkretny przepis prawa materialnego wyposażył jednostki organizacyjnie nieposiadające osobowości prawnej w zdolność prawną na gruncie prawa administracyjnego, to oznacza, że w konkretnym postępowaniu administracyjnym mogą one stać się stroną tego postępowania. W myśl art. 25^1 § 5 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.) z chwilą wpisania do rejestru spółce zaczęły przysługiwać wszystkie prawa i obowiązki stanowiące majątek wspólników. Art. 8 k.s.h. wyposaża spółkę jawną w zdolność nabywania praw i zaciągania zobowiązań oraz prowadzenia przedsiębiorstwa pod własną firmą. Te przymioty prawne mają charakter ogólny i odnoszą się do innych dziedzin prawa, w powiązaniu z regulacją prawną, zamieszczoną w art. 7 pkt 4 w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych pozwalają przyjąć, że zdolność prawną w rozstrzyganej sprawie posiadała określona spółka jawna, a nie jej wspólnicy.

Do zagadnienia zakazu organizowania zgromadzeń odniósł się NSA w wyroku z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 329/06, w słynnej sprawie zakazu tzw. parady równości w Poznaniu. Powołując się m.in. na stanowisko TK zawarte w uchwale z dnia 16 marca 1994 r., sygn. akt W 8/93 i wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. akt K 21/05[16] NSA podniósł, że każdy zakaz odbycia zgromadzenia musi być oparty i w sposób przekonujący uzasadniony przesłankami określonymi w art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.). Kontrdemonstracje nie mogą ograniczać prawa do demonstracji, a władza publiczna ma obowiązek zapewnienia ochrony każdemu, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. Nie jest przy tym istotne jak kontrowersyjne w odbiorze społecznym mają być poglądy manifestowane przez uczestników zgromadzenia, pod warunkiem że nie są one sprzeczne z obowiązującym prawem. W kontekście konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń (art. 57 Konstytucji) nie jest rolą ani organów administracji publicznej, ani sądów administracyjnych analizowanie, nienaruszających przepisów obowiązującego prawa, haseł, idei i treści, którym służyć ma zgromadzenie przez pryzmat własnych przekonań moralnych osób działających w imieniu organu administracji, czy też sędziów zasiadających w składzie orzekającym, bądź też przekonań dominującej większości społeczeństwa.

[16] Stwierdzający niezgodność art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 980 ze zm.) z art. 57 Konstytucji w części obejmującej wyraz „zgromadzenie".

W wyroku z dnia 13 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 614/06 NSA stwierdził, że prawo określenia wielkości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego członkom Ochotniczej Straży Pożarnej, z zachowaniem ustawowo zakreślonej granicy, należy do kompetencji wójta, jako organu wykonawczego gminy, w zarządzeniu, będącym aktem wewnętrznym. Kompetencja ta wynika z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt ma przypisane zadanie wykonywania budżetu, jest odpowiedzialny za prawidłową gospodarkę finansową i przysługuje mu wyłączne prawo: dokonywania wydatków budżetowych, zgłoszenie propozycji zmian w budżecie gminy i dysponowanie rezerwami budżetu gminy. Nie można więc domniemywać kompetencji rady gminy do regulacji tego zagadnienia w drodze uchwały.

Zagadnienie udostępniania materiałów archiwalnych było przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 6 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1121/05. NSA wskazał, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1396 ze zm.)[17] dotyczy wszelkich form udostępniania materiałów archiwalnych. Organ odmawiając udostępnienia materiałów z powołaniem się na tę klauzulę powinien wskazać konkretny przepis prawa chroniący w danym przypadku interesy Państwa i obywateli. Art. 28 pkt 5 ww. ustawy przewiduje udostępnianie materiałów archiwalnych poprzez: wydawanie uwierzytelnionych odpisów, wypisów, wyciągów i reprodukcji przechowywanych materiałów oraz wydawanie zaświadczeń na podstawie tych materiałów. Na gruncie tej ustawy materiały archiwalne podlegają udostępnieniu dla celów wskazanych w art. 2 ust. 1 poprzez możliwość osobistego ich przejrzenia, poprzez sporządzenie kserokopii dokumentu i uwierzytelnienia tej kopii oraz poprzez wydanie zaświadczenia w trybie k.p.a. sporządzonego na podstawie tych materiałów. Konsekwencją ustalenia odpowiedniej formy udostępnienia jest możliwość oraz podstawy zaskarżenia zarówno czynności, jaką jest udostępnienie uwierzytelnionej kopii bądź odmowa wykonania tej czynności, jak również wydanie lub odmowa wydania zaświadczenia. Art. 28 pkt 5 ww. ustawy określa zakres kompetencji organu oraz formy, w jakich materiały te mogą być obywatelom udostępniane. Uwierzytelniony odpis, kopia dokumentu nie są tożsame z zaświadczeniem, z tym że w obu przypadkach są one wydawane na podstawie materiałów archiwalnych. Odpis dokumentu jest pojęciem przeciwstawnym pojęciu oryginału. Odpis i kserokopia dokumentu stanowią odzwierciedlenie oryginału, z tym że pierwszy metodą tradycyjną, a drugi metodą nowoczesną. Umieszczenie na odpisie lub kserokopii oświadczenia zaopatrzonego podpisem, zwierającego stwierdzenie jego zgodności z oryginałem stanowi uwierzytelnienie. Natomiast zaświadczenie jest urzędowym potwierdzeniem określonych faktów lub stanu prawnego wynikające z posiadanych przez archiwum materiałów.

[17] Materiały archiwalne są udostępniane po upływie 30 lat od ich wytworzenia, jeżeli nie narusza to prawnie chronionych interesów Państwa i obywateli.

W przedmiotowej sprawie skarżący domagał się udostępnienia materiałów archiwalnych w formie uwierzytelnionej kopii dokumentów zaświadczających o zarejestrowaniu jego dziadka na liście narodowej (Deutsche Volksliste) prowadzonej w latach 1941–1945 przez władze niemieckie na terytorium RP, które były mu potrzebne do przedłożenia w urzędzie Republiki Federalnej Niemiec. Organ administracji nie był uprawniony do zmiany jego wniosku i uznania go za żądanie wydania zaświadczenia. Natomiast wniosek ten należało rozpoznać w oparciu o przepisy ustawy o narodowym zasobie archiwalnym.

3.20. Sprawy z zakresu obronności oraz broni i amunicji

Podstawę prawną wydanych w tych sprawach rozstrzygnięć stanowiły przepisy art. 28 ust. 4 i art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (zob. sprawy o sygn. akt II OSK 901/05 i II OSK 811/06), a także art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2003 r. o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 223, poz. 2217), sprawa o sygn. akt II OSK 1557/06, jak również przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz. U. Nr 151, poz. 1591), sprawa o sygn. akt II OSK 1575/06.

W wyroku z dnia 9 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 901/05 NSA przyjął, że osoba, u której orzeczono trwałą niezdolność do czynnej służby wojskowej, nie może być uznana za poborowego, zatem nie może zostać zaliczona do podmiotów określonych w art. 28 ust. 4 i art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i wyłączona jest możliwość zmiany ww. orzeczenia. Z kolei w wyroku z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 811/06 NSA przyjął odmienny pogląd w kwestii uznania skarżącego za poborowego.

Odnosząc się do zagadnienia tzw. służby zastępczej w sprawie o sygn. akt II OSK 1557/06 NSA podkreślił też, że ciężar udowodnienia zaistnienia przesłanek z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o służbie zastępczej spoczywa na wnioskodawcy.

Spośród spraw z zakresu broni i amunicji podtrzymano linię orzecznictwa, w myśl której prawa do broni nie można zaliczyć ani do konstytucyjnych praw wolności, ani do praw osobistych obywateli. Zdaniem NSA, samo prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości nie może być wystarczającą przesłanką dla uznania, że sprawca tego czynu stwarza uzasadnioną obawę użycia broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art. 15 ust. 1 pkt 6 cyt. ustawy). O tym, czy obawa taka zachodzi, powinna decydować ocena dotychczasowego zachowania oraz cech osobowych posiadacza broni (wyrok z dnia 15 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 88/06).

3.21. Sprawy kombatanckie

W tym obszarze dominowały sprawy dotyczące pozbawienia uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ustawy z dnia 24 stycznia 1994 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.).

Zagadnienie prawnego wykazu miejsc odosobnienia, określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2001 r. w sprawie określenia miejsc odosobnienia, w których były osadzone osoby narodowości polskiej lub obywatele polscy innych narodowości (Dz. U. Nr 106, poz. 1154) było przedmiotem rozstrzygnięć sądów pierwszej instancji i w konsekwencji NSA, wskutek wniesienia skarg kasacyjnych. W tej sprawie sądy obu instancji przyjmowały pogląd, że pominięcie w wykazie miejsc odosobnienia nie może mieć przesądzającego znaczenia, to ustawa bowiem określa podleganie jakim represjom wojennym stanowi podstawę do uzyskania uprawnień kombatanckich, a rozporządzenie wykonawcze powinno być stosowane z uwzględnieniem przepisów ustawy. Konieczne jest także wykazanie, że miejsce odosobnienia, w którym przebywała osoba ubiegająca się o przyznanie uprawnień kombatanckich, nie było miejscem odosobnienia, w którym warunki pobytu nie różniły się od warunków w obozach koncentracyjnych, a osoby tam osadzone nie pozostawały w dyspozycji władz bezpieczeństwa (wyroki z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 628/05, z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 880/05 i z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1228/05).

W dotychczasowym orzecznictwie przyjmowano, że dziecko w łonie matki jest osobą, która podlegała represjom uzasadniającym przyznanie uprawnień kombatanckich. Wątpliwości co do trafności tego stanowiska zostały podniesione w związku z uchyleniem § 2 w art. 8 k.c. W ocenie Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych zmiana ta powinna skutkować zmianą stanowiska, ponieważ ten właśnie przepis stanowił podstawę poglądu, że dziecko poczęte jest traktowane jako osoba podlegająca represjom. W wyroku z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 602/05 NSA stwierdził, że skreślenie § 2 w art. 8 k.c. nie zmienia sytuacji prawnej dziecka poczętego, a wobec tego uprawnienia określone w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy kombatanckiej przysługują dziecku poczętemu, które w łonie matki doznało cierpień w miejscach kaźni.

Zagadnienie uprawnień dziecka poczętego było rozpatrywane także na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.). W wyroku z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1013/06 wyjaśniono, że o deportacji w rozumieniu ustawy o świadczeniu pieniężnym można mówić w stosunku do dziecka zarówno wtedy, gdy zostało ono wywiezione wraz z rodzicami na roboty przymusowe, jak i gdy wywieziona na roboty przymusowe kobieta urodziła dziecko w miejscu wykonywania tych

robót. Świadczenie pieniężne, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym, przysługuje osobie, która w okresie podlegania represjom była obywatelem polskim, a zatem okres poprzedzający urodzenie się (okres prenatalny) nie jest okresem podlegania represjom, ponieważ dziecko poczęte (*nasciturus*) nie posiada obywatelstwa polskiego. W uzasadnieniu wyroku NSA zwrócił uwagę na niespójność ustawy o kombatantach oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym. Ustawa o kombatantach nie wiąże, co do zasady, pojęcia osoby podlegającej represjom z posiadaniem obywatelstwa polskiego w okresie podlegania represjom. Natomiast art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym stanowi, że świadczenie pieniężne przysługuje osobom, które w okresie podlegania represjom określonym w ustawie, były obywatelami polskimi. Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 44 ze zm.), która obowiązywała do 1951 r., stanowiła w art. 4, że obywatelstwo polskie nabywało się przez urodzenie lub na skutek późniejszych zdarzeń, zatem nie odnosiło się do osoby przed jej urodzeniem się. Ustawy o obywatelstwie polskim: z dnia 20 stycznia 1920 r., z dnia 8 stycznia 1951 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.) i z dnia 15 lutego 1962 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.) ustalają jako zasadniczy tytuł nabycia obywatelstwa polskiego urodzenie się z rodziców obywateli polskich, które następuje z mocy prawa i nie są potrzebne żadne akty władzy publicznej. Nabycie przez dziecko obywatelstwa polskiego przez urodzenie jest następstwem obywatelstwa rodziców w chwili urodzenia dziecka. NSA, w świetle powyższego wywodu, uznał, że o ile można podzielić pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 1996 r., sygn. akt III ARN 96/95, że pojęcie „osoba podlegająca represjom w hitlerowskich obozach koncentracyjnych" oznacza również dziecko poczęte, jeżeli urodziło się żywe, to nie sposób przyjąć, że dziecko poczęte posiada obywatelstwo polskie i w związku z tym okres życia prenatalnego należy wliczyć do okresu podlegania represjom, o którym mowa w ustawie o świadczeniu pieniężnym. Z tych względów NSA przyjął, że w przypadku dziecka urodzonego w okresie deportacji (wywiezienia) matki do pracy przymusowej, okres przed urodzeniem dziecka, w którym dziecko nie posiada obywatelstwa polskiego, nie jest okresem podlegania dziecka represjom w rozumieniu art. 1 ust.1 w związku z art. 2 pkt 2 lit. a/ ustawy o świadczeniu pieniężnym – minimalny okres podlegania tej represji został określony na 6 miesięcy (art. 2 pkt 2 lit. a/ ustawy o świadczeniu pieniężnym.

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

W przeważającej liczbie spraw wojewódzkie sądy administracyjne i NSA orzekały jednolicie. W niektórych sprawach odnotowano rozbieżności. Rozbieżności w sprawach z zakresu prawa pomocy zostały omówione w odrębnym opracowaniu.

W zakresie pomocy społecznej warto zwrócić uwagę na zagadnienie interpretacji art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 marca 2005 sygn. akt P 15/04 stwierdził, że art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. nie narusza Konstytucji, ponieważ przewiduje wygaśniecie wszystkich decyzji z datą wejścia w życie ustawy, ale nie powoduje uznania za niebyłe tego, co wydarzyło się od momentu ich wydania. W przypadku decyzji negatywnej – odmawiającej przyznania świadczeń, nawet jej wygaśnięcie nie zdeaktualizuje powinności dokonania kontroli przez sąd administracyjny. Sądy nie uwzględniły tego stanowiska. Jako przykład można wskazać wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim w sprawie, raz już rozstrzygniętej przez NSA wyrokiem o sygn. akt 4/II SA/Po 752/03 w 2003 r., pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Wówczas w sprawie tej NSA uchylił zaskarżoną decyzję organu i przekazał ją do ponownego rozpoznania wskazując na mylną interpretację orzeczenia o stopniu niepełnosprawności córki skarżącej i naruszenia dysproporcji art. 27 ust. 2b ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Organ odwoławczy rozpatrując ponownie umorzył postępowanie uzasadniając, że z dniem 30 kwietnia 2004 r. utraciła moc ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, a nowa ustawa nie przewiduje zasiłku stałego dla osoby zdolnej do pracy, lecz niepozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji. Powołał się na art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, wedle którego, zdaniem organu, z chwilą wejścia w życie ww. ustawy wygasły decyzje wydane na podstawie ustawy z 1990 r. WSA w Gorzowie Wlkp. wyrokiem z dnia 8 marca 2006 r. oddalił skargę na tę decyzję. Podobnie WSA we Wrocławiu w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 178/05 w przedmiocie zasiłku stałego uznał zasadność umorzenia przez organ postępowania, nowa ustawa bowiem nie przewidywała świadczenia w postaci zasiłku stałego, odpowiedniego do określonego w art. 27 starej ustawy, tym samym nie było możliwe przyznanie żądanego świadczenia, ani w oparciu o przepisy ustawy z 1990 r., ponieważ nie obowiązywała, ani też w oparciu o przepisy ustawy z 2004 r. gdyż nie przewidywała przyznania takiego zasiłku. Natomiast w wyroku z dnia 4 marca 2005 sygn. akt OSK 1310/04 r. NSA uznał, że wygaśnięcie decyzji, o którym mowa w art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., odnosi się tylko do tych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, w których przyznano stronie uprawnienia lub nałożono obowiązki. Decyzja odmawiająca przyznania stronie świadczenia nie wywiera skutków w sferze materialnej.

Błędna interpretacja przepisów prawa została zauważona w kilku wyrokach WSA w Warszawie, m.in. z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 480/05 odnośnie do zastosowania reguły bezpośredniego działania nowego prawa – ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule naukowym w zakresie sztuki. Do spraw w toku należało stosować przepisy ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym z 1990 r., nato-

miast WSA w Warszawie uznał, że w sytuacji gdy nastąpiło nadanie stopnia naukowego dra habilitowanego uchwałą rady wydziału na podstawie przepisów ustawy z 1990 r., a w oczekiwaniu na zatwierdzenie rady wydziału przez Centralną Komisję ds. Stopni i Tytułów Naukowych weszła w życie ustawa z 2003 r., to należało zastosować przepisy nowego prawa.

W sprawie kompetencji rady powiatu do stanowienia prawa w zakresie ustanowienia odznak honorowych na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz.130) odnotowano rozbieżności pomiędzy stanowiskiem WSA we Wrocławiu zawartym w tezie wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. sygn. akt sygn. akt IV SA/Wr 259/05 a NSA, który w wyroku z dnia 5 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1916/04 dokonał wykładni językowej przepisów art. 2 i 3 tej ustawy i stwierdził, że rada powiatu posiada kompetencję do ustanowienia symbolu odznaki, wymaga jedynie zaopiniowania jej przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, stosownie do art. 3 ust. 3 ww. ustawy.

W orzecznictwie NSA powstała rozbieżność na tle interpretacji przepisu art. 141 § 2 p.p.s.a. Postanowieniami z dnia 23 września 2005 r. sygn. akt I OZ 927/05 i z dnia 24 lutego 2006 r. sygn. akt I OZ 198/06 NSA przyjął, że wniosek strony o sporządzenie uzasadnienia wyroku złożony przed ogłoszeniem wyroku wywołał skutek prawny. Czynność ta podjęta wcześniej, chociaż wadliwa, może być zakwalifikowana w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 8 lutego 2005 r. sygn. akt OZ 1333/04 NSA stwierdził, że skarżącemu działającemu bez adwokata, który w zawiadomieniu o niestawieniu się na rozprawę prosił jednocześnie, aby w przypadku podjęcia wyroku przesłać mu uzasadnienie – sąd zobowiązany jest, stosownie do art. 6 ustawy p.p.s.a., udzielić wskazówek co do składania wniosku o sporządzenie uzasadnienie wyroku. Natomiast w postanowieniach z dnia 30 sierpnia 2005 r., sygn. akt I OZ 837/05 oraz z dnia 9 września 2004 r., sygn. akt OZ 403/04 uznano, że zgłoszenie żądania sporządzenia uzasadnienia wyroku, przed jego wydaniem, nie rodzi skutków prawnych i jako takie nie może być potraktowane jako wniosek, o którym mowa w art. 141 § 2 p.p.s.a. Również w postanowieniu o sygn. akt I OZ 110/06, powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2000 r., sygn. akt I PKN 406/00, NSA uznał, że wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku, złożony przed jego ogłoszeniem, jest przedwczesny. Kwestia ta będzie przedmiotem narady międzyizbowej, a w przypadku dalszego utrzymywania się rozbieżności, wniosku Prezesa NSA o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA.

Sprzeczny z orzecznictwem NSA pogląd wyrażono w sprawie II SA/Bg 746/06 (WSA w Bydgoszczy) o wznowienie postępowania administracyjnego w przedmiocie przyznania dodatku mieszkaniowego w związku z ujawnieniem nowych okoliczności, istniejących w dniu wydania decyzji. Sąd uchylając decyzję zawarł wskazania znacznie wykraczające poza potrzeby ustaleń niezbędnych do zastosowania powołanego wyżej art. 7 ust. 3 pkt 1, m.in. czy samochód jest napędzany benzynę czy ga-

zem i czy jest użytkowany wyłącznie do przewożenia niepełnosprawnego dziecka, sprawdzenia czy strona opłaca koszty związane z utrzymaniem mieszkania (roczne i kwartalne). Takie stanowisko sądu pierwszej instancji jest sprzeczne z poglądem NSA zawartym w sprawie o sygn. akt I OSK 665/05, że nie można zarzucić niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy i niedokładnego ustalenia stanu faktycznego wtedy, gdy przepis prawa materialnego ogranicza możliwość ustalenia tego stanu do danych zawartych w wywiadzie środowiskowym.

W zakresie ochrony środowiska rozbieżności w orzecznictwie powodowało uregulowanie objęte art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.), przewidujące obowiązek władającego powierzchnią ziemi, w dacie wejścia w życie ustawy Prawo ochrony środowiska, zgłoszenia właściwemu staroście faktu zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jaki spowodował inny podmiot przed wejściem w życie wymienionej ustawy, z zastrzeżeniem dokonania tego zgłoszenia do dnia 30 czerwca 2004 r. Wątpliwości budziło wyrażenie „inny podmiot" w sytuacji następstwa prawnego. W sprawie o sygn. akt III SA/Po 142/06 (i następnych 22 tego rodzaju, w których oddalono skargę) WSA w Poznaniu uznał, że aktualny posiadacz gruntu nie może powoływać się na jego zanieczyszczenie dokonane przez swego poprzednika prawnego. Sprawstwo poprzednika prawnego władającego nie może zostać uznane za działanie „innego podmiotu". Podobnie WSA w Opolu, WSA w Warszawie w sprawach o sygn. akt IV SA/Wa 297/06 oraz sygn. akt IV SA/Wa 1695/05, a także WSA w Olsztynie w sprawach o sygnaturze akt II SA/Ol 907/05 i sygn. akt II SA/Ol 908/05.

Odmiennie rozstrzygano w WSA w Rzeszowie uwzględniając skargi oraz uchylając decyzje organów obu instancji. Zwrócono bowiem uwagę, że art. 12 ww. ustawy jest przepisem szczególnym w stosunku do wszystkich innych zasad odpowiedzialności administracyjnej z zakresu ochrony środowiska, a *ratio legis* tego unormowania polega na zwolnieniu od odpowiedzialności za szkody wywołane przez inne osoby. Zatem przepis ten stwarza dla władającego powierzchnią ziemi możliwość zwolnienia się od administracyjnej odpowiedzialności za szkody wywołane przez inne osoby w razie spełnienia wszystkich wymienionych przesłanek. Również WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 5 stycznia 2006r. sygn. akt II SA/Bk 770/05 oraz wyroku z dnia 16 lutego 2006r. sygn. akt II SA/Bk 863/05 stwierdził, że w świetle art. 12 ww. ustawy władający powierzchnią ziemi w dniu wejścia w życie ustawy może skorzystać z przewidzianego w nim dobrodziejstwa uwolnienia się od obowiązku rekultywacji niezależnie od tego, czy nabycie tego władania miało charakter pierwotny, czy też jest wynikiem następstwa prawnego – w tym następstwa prawnego o charakterze generalnym. Literalne brzmienie tego przepisu uprawnia do skorzystania z przewidzianych w nim praw przez „władających" powierzchnią ziemi w dniu wejścia w życie ustawy, bez wyłączenia następców prawnych. Podobne

stanowisko zajął WSA w Gorzowie Wielkopolskim **w** wyrokach z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 675/05, z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Go 674/05, z dnia 27 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Go 688/05, i z dnia 8 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Go 909/05.

Zagadnienie powyższe zostało rozstrzygnięte w wyrokach z dnia 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 987/05 oraz sygn. akt II OSK 991/05, w których NSA stwierdził, że art. 12 ust. 1 ww. ustawy odnosi się wyłącznie do tych sytuacji, w których wyrządzenie szkody, polegającej na zanieczyszczeniu ziemi, zostało spowodowane po objęciu władania przez władającego, o jakim mowa w tym przepisie, a przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – wyklucza uznanie poprzednika prawnego władającego za „inny podmiot" w rozumieniu tego przepisu.

Przedstawiona rozbieżność zachodziła pomiędzy poszczególnymi sądami wojewódzkimi. Jednakże po wyrokach z dnia 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 987/05 oraz sygn. akt II OSK 991/05 można oczekiwać, że sądy wojewódzkie przychylą się do zaprezentowanej przez NSA wykładni przepisu art. 12 tej ustawy.

W sprawach z zakresu gospodarki wodnej stwierdzono rozbieżności w orzecznictwie WSA w Gorzowie Wielkopolskim. W wyrokach z dnia 22 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Go 304/06 oraz z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 432/06 sąd wskazał, że rada gminy przekroczyła zakres przedmiotowy ustawowego upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego – regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwanego dalej „regulaminem" określonego w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z tą normą stanowiony przez radę regulamin jako akt wykonawczy do ustawy winien określać jedynie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, natomiast zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków reguluje ustawa (art. 1). Jako istotne naruszenie prawa (art. 1, art. 19 ust. 1 i 2 ww. ustawy) Sąd uznał uchwalenie regulaminu ze wskazaniem konkretnie zindywidualizowanego przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego. Odmienne stanowisko wyrażono w wyroku z dnia 6 września 2006 r., sygn. akt II SA/Go 337/06 stwierdzając, że w sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publicznoprawne w oparciu o własną jednostkę budżetową, może wskazać ją w regulaminie jako dostawcę usług zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków. Przedstawiona rozbieżność wystąpiła w obrębie tego samego sądu wojewódzkiego, co z uwagi na dążenie do jednolitości orzecznictwa jest niepokojące i wskazuje na potrzebę omówienia przez sędziów tego sądu wzbudzającego rozbieżność zagadnienia i wypracowanie jednolitego stanowiska sądu. Zasygnalizowany problem zostanie rozstrzygnięty w przez NSA przy rozpatrywaniu skarg kasacyjnych.

W sprawach z zakresu prawa budowlanego, w części dotyczącej nakazu rozbiórki, sądy administracyjne wykorzystywały wcześniejsze orzecznictwo z dziedziny Prawa budowlanego i często w wyrokach podkreślały zgodność przyjętego przez nie stanowiska z linią orzeczniczą (tak np.: sygn. akt II SA/Bk 1062/05 oraz sygn. akt II SA/Bk 480/06, sygn. akt II SA/Wr 223/05, sygn. akt II SA/Wr 28/06, sygn. akt II SA/Wr 460/04, a WSA w Rzeszowie w informacji rocznej stwierdził, że ze względu na bogate orzecznictwo – sprawy dotyczące budownictwa nie stwarzały problemów). Należy jednak dostrzec, że kolejne nowelizacje Prawa budowlanego, na skutek nieprecyzyjnych unormowań, wywołują w orzecznictwie sądów administracyjnych szereg wątpliwości interpretacyjnych i wymagają sięgania do reguł wykładni lub wyjaśniania wątpliwości w przewidzianym przepisami trybie. Z tego względu na uwagę zasługuje postanowienie z dnia 14 czerwca 2006r. sygn. akt II SA/Go 597/05, w którym przedstawiono Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie o zgodność z Konstytucją art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b/ i art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2003 r., Nr 207 poz. 2016 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93 poz. 888). Rozstrzygnięcie przez TK powyższej wątpliwości będzie miało istotne znaczenie dla orzecznictwa dotyczącego Prawa budowlanego.

W WSA w Warszawie powstała rozbieżność na tle wykonywania transportu drogowego w ramach przedsiębiorstwa prowadzonego przez wspólników spółki cywilnej, z których jeden tylko posiadał licencję na wykonywanie transportu drogowego, przy czym we wszystkich omawianych sprawach był to małżonek wspólnika i wspólnik spółki cywilnej. W wyroku z dnia 12 lipca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1207/06 (ze zdaniem odrębnym) przyjęto, że każdy wspólnik powinien mieć swoją licencję. Natomiast w orzeczeniach z dnia 21 marca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2215/05 i z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1161/06 wyrażono pogląd, że licencja jednego ze wspólników spółki cywilnej uprawnia wszystkich wspólników do prowadzenia przedsiębiorstwa wykonującego transport drogowy. Powoływane orzeczenia w sprawach VI SA/Wa 1161/06 i VI SA/Wa 2215/05 oczekują na rozpoznanie w NSA. Także i w tym przypadku zasygnalizowane rozbieżności powinno rozstrzygnąć orzecznictwo NSA.

W WSA w Warszawie różne stanowiska zajęto także w sprawach dotyczących ustalenia, czy przy wykonywaniu przewozu regularnego dochodzi do naruszenia zezwolenia w sytuacji, gdy transport wykonywany był na trasie określonej zezwoleniem, jednak z naruszeniem ustanowionych w rozkładzie jazdy przystanków. Organ traktował takie naruszenia jako wykonywanie transportu regularnego sprzecznie z zezwoleniem, natomiast w orzecznictwie sądu zarysowała się dwoistość poglądów. W wyroku z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1721/05 sąd uznał, że wykonywanie transportu z naruszeniem wyznaczonych w rozkładzie jazdy przystanków stanowi naruszenie zezwolenia. Zaś w orzeczeniach z dnia 20 grudnia 2005 r.,

sygn. akt VI SA/Wa 1895/05 i z dnia 20 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1896/05 sąd przyjął, że skoro zezwolenie określa tylko trasę, a nie przystanki, to wykonywanie przewozu po wyznaczonej trasie z naruszeniem wyznaczonych przystanków nie narusza zezwolenia. Okazany problem zostanie podjęty w orzecznictwie NSA.

Następną rozbieżność pomiędzy kilkoma wojewódzkimi sądami administracyjnymi wywołuje kwestia weryfikacji uprawnienia do kierowania pojazdami i pozbawienie określonej kategorii prawa jazdy w toku postępowania o wymianę prawa jazdy. WSA w Olsztynie w sprawie o sygn. akt II SA/Ol 341/06 stwierdził, że ani przepis art. 150 Prawo o ruchu drogowym, ani przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie wymiany prawa jazdy (Dz. U. Nr 69, poz. 640) nie stanowią podstawy do weryfikowania uprawnień, które kierowca nabył po zdaniu egzaminu, i które zostały potwierdzone w decyzji o wydaniu prawa jazdy. Wymiana prawa jazdy jest czynnością materialno-techniczną i dopóki w obrocie prawnym pozostaje ostateczna decyzja o wydaniu prawa jazdy, dopóty nie jest możliwe podjęcie decyzji o odmowie wydania prawa jazdy w postępowaniu wszczętym na wniosek o wymianę tego dokumentu. Natomiast w wyroku z dnia 27 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Gl 708/04 WSA w Gliwicach stanął na stanowisku, że wymiana prawa jazdy następuje w drodze decyzji administracyjnej, stąd też nie jest wykluczona jej ocena pod kątem rażących uchybień prawa wskazanych w art. 156 k.p.a.

Omawiane zagadnienie było również przedmiotem rozstrzygnięcia NSA, który za pozbawioną podstawy prawnej uznał możliwość weryfikacji uprawnień kierowcy podjętej w trybie przewidzianym do wymiany prawa jazdy (wyroki z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 933/05, sygn. akt I OSK 972/05, sygn. akt I OSK 934/05). W opinii NSA zawarte w art. 150 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia wykonawczego legitymowało go jedynie do określenia warunków i terminów wymiany praw jazdy i innych dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami lub potwierdzających dodatkowe kwalifikacje kierujących pojazdami oraz wysokości opłat za ich wymianę. Przepisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie wymiany prawa jazdy wykraczające poza zakres delegacji ustawowej nie są przepisami powszechnie obowiązującymi w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Stąd też nie mogą stanowić podstawy prawnej w rozumieniu art. 163 k.p.a. do wydania decyzji o cofnięciu prawa jazdy określonej kategorii.

Rozbieżność w przedmiocie nieprawidłowego wypełnienia karty opłaty drogowej wystąpiła w NSA. W wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 676/05 NSA uznał, że karta opłaty drogowej, w której stwierdzono brak wpisanego numeru rejestracyjnego pojazdu, który umożliwia właściwą jego identyfikację, nie może być uznana za dokument potwierdzający jej wniesienie. Zgodnie bowiem z treścią § 5 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r.

w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 150, poz. 1684 ze zm.), wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r., Nr 150, poz.1684), nie stanowi dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty karta opłaty niewypełniona lub wypełniona w sposób inny niż wskazany w § 5 ust. 1 i ust. 3–5 tegoż rozporządzenia oraz karta zawierająca poprawki. Stosownie zaś do § 5 ust. 3 powoływanego rozporządzenia, który stanowi, że kartę opłaty wypełnia się przed rozpoczęciem przejazdu przez wpisanie w odpowiednim miejscu numeru rejestracyjnego pojazdu, dat i godzin określających termin ważności karty, daty wydania karty oraz oznaczenie spalin pojazdu samochodowego. Jego treść wskazuje na konieczność umieszczenia wszystkich żądanych informacji, gdyż dopiero tak wypełniona karta opłaty może być uznana za dokument spełniający przesłanki z § 5 ust. 6 w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia, a więc dokument potwierdzający wniesienie stosownej opłaty. NSA stanął na stanowisku, że dla zdefiniowania pojęcia „uiszczenie opłaty", które ustawodawca zawarł w Lp. 1.4.1. załącznika wydanego na podstawie art. 92 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym, wiążące są wymagania określone w cytowanym § 5 ust. 3 oraz § 5 ust. 6 rozporządzenia. Odmiennie natomiast tę kwestię w podobnym stanie faktycznym NSA rozstrzygnął w wyroku z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 17/06. W ocenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, brak wypełnienia karty opłaty drogowej w polu „numer rejestracyjny pojazdu", zakwalifikować należało jako niewypełnienie tej karty, gdyż nie można ustalić, czy przedmiotem wniesionej opłaty był transport stanowiący przedmiot kontroli, a nie ma przy tym znaczenia okoliczność podnoszona przez skarżącego, że posiada on tylko jeden samochód ciężarowy. Natomiast NSA podniósł, że znowelizowana ustawa o transporcie drogowym w art. 92 w ust. 4 wprowadziła nowy katalog naruszeń obowiązków lub warunków oraz określiła wysokość zagrożeń za nie. Wskazał, że w pkt 1.4.1. załącznika do ustawy wykonywanie transportu drogowego bez uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych zagrożone zostało karą pieniężną w wysokości 3000 zł. Delikt ten w tabeli, oznaczonej pkt 1.4., a dot. odpowiedzialności za naruszenie przepisów dotyczących opłat stanowi typ podstawowy, o czym świadczy wysokość zagrożenia. W dalszych przepisach ustawodawca wyodrębniając dodatkowe znamiona stworzył kilka typów uprzywilejowanych – zagrożonych niższą karą pieniężną. W pkt 1.4.4. przewidziano natomiast naruszenie przepisów polegające na wykonywaniu przez przewoźnika transportu drogowego z nieprawidłowo wypełnioną kartą opłaty drogowej. Oznacza to, że przewoźnik wykonujący transport drogowy po uiszczeniu opłaty, lecz okazujący nieprawidłowo wypełnioną kartę, nie może zostać ukarany karą wskazaną w pkt 1.4.1. załącznika (bowiem opłata została w istocie uiszczona), lecz odpowiada w warunkach określonych w pkt 1.4.4. Zdaniem NSA, błędnie wojewódzki sąd administracyjny zróżnicował charakter i zakres odstępstw od wyma-

ganego sposobu wypełnienia karty uznając, że brak wypełnienia karty opłaty drogowej w polu „numer rejestracyjny pojazdu" w stanie faktycznym ustalonym w tej sprawie należało zakwalifikować jako niewypełnienie tej karty. Brzmienie omawianych przepisów nie wskazuje, zdaniem NSA, na konieczność przyjęcia takiej ich interpretacji, a wynika ona raczej z istniejącej praktyki organów, ukształtowanej pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów oraz normy § 5 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 14 grudnia 2001 r., rozumianej tak, że wadliwe wypełnienie karty opłaty traktowane jest tak jak niewniesienie tej opłaty. Obserwacja orzecznictwa sądów wojewódzkich, po orzeczeniu NSA, pozwoli ustalić, czy pogląd wyjaśniony w wyroku NSA został zaaprobowany.

Należy także zwrócić uwagę na przewlekłość postępowania sądowego WSA w Krakowie, a w szczególności w sprawie ze skargi o sygn. akt II SA/Kr 1233/01, w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości. WSA w Krakowie wyrokiem z dnia 28 czerwca 2006 r. uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji, a wyrok ten pełnomocnikowi skarżącej został doręczony w dniu 12 września 2006 r. Sprawa ta wpłynęła do sądu w dniu 24 kwietniu 2001 r. i oczekiwała na wyznaczenie terminu rozprawy pięć lat. Sąd nie podjął żadnych czynności zmierzających do rozpoznania sprawy. Ponadto w 2006 r. w WSA w Krakowie były jeszcze do rozpoznania inne dwie sprawy tej skarżącej: sygn. akt SA/Kr 1232/01 oraz II SA/Kr 703/03. Kwestie te zostaną poruszone w trakcie zbliżającej się wizytacji Biura Orzecznictwa w WSA w Krakowie.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne zawarte zostały w p.p.s.a. Zawiera ona regulacje normujące postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których te przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (art. 1). Ponad trzy lata stosowania tej ustawy pozwala na ocenę przyjętych rozwiązań. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA odnoszono się do niektórych przepisów p.p.s.a. określających problemy proceduralne, szczególnie budzące wątpliwości interpretacyjne. Kilka przepisów p.p.s.a. było przedmiotem badań Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa ta była już kilkakrotnie nowelizowana. Aktualnie trwają prace nad zmianą tych przepisów, które wywołują rozbieżności w orzecznictwie. Do przepisów ustawy procesowej odnoszono się w uchwałach NSA i wyrokach wydanych w składzie siedmiu sędziów, a także w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Do niektórych przepisów odniesiono się incydentalnie, natomiast niektóre zagadnienia, szczególnie wywołujące rozbieżności w stosowaniu przepisów p.p.s.a. doczekały się bogatego orzecznictwa.

2. Podstawy skargi kasacyjnej

Przedmiotem rozbieżnych stanowisk w orzecznictwie było zagadnienie dotyczące wykładni i stosowania przepisów art. 174, art.176, art.183 § 1 i art.184 p.p.s.a. w zakresie dotyczącym podstaw kasacyjnych. Spór dotyczący tego zagadnienia ujawnił się w orzecznictwie sądowym już w pierwszym roku stosowania tych przepisów. Istota tego sporu sprowadzała się do tego, na czym ma polegać zarzut naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania przez wojewódzki sąd administracyjny. W niektórych orzeczeniach prezentowany był skrajny pogląd, że sąd administracyjny nie stosuje prawa materialnego, a także nie stosuje przepisów postępowania administracyjnego, a wobec tego nie można stawiać sądowi zarzutu naruszenia tych przepisów, natomiast w innych orzeczeniach przyjmowano, że ocena legalności zaskarżonego aktu administracyjnego przez sąd administracyjny jest to wykładnia i stosowanie prawa materialnego i przepisów postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r. sygn. akt I OPS 4/05, wydanym w składzie siedmiu sędziów, NSA wyraził pogląd, że wskazanie naruszonych przepisów następuje poprzez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, natomiast podstawy kasacyjne mogą dotyczyć zarówno tych przepisów, które sąd wskazał jako przepisy, które miały zastosowanie w toku rozpoznania sprawy, jak też tych przepisów, które powinny być stosowane w toku rozpoznania sprawy, choć nie zostały przez sąd wskazane. Naruszenie przepisów postępowania może odnosić się zarówno do przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i do przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej. Wynika to, po pierwsze, z zasady, że sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza ocenę zaskarżonego rozstrzygnięcia administracyjnego zarówno pod względem jego zgodności z prawem materialnym, jak i przepisami o postępowaniu administracyjnym (art. 184 Konstytucji RP i art. 1 p.p.s.a.), a po drugie z zasady, że wojewódzki sąd administracyjny rozpoznając skargę nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.), co oznacza, że sąd ten ma obowiązek brać z urzędu pod rozwagę także takie naruszenia prawa, których strony nie podniosły w skardze.

Wskazanie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które, zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, zostały naruszone, nakłada na NSA rozpoznający skargę kasacyjną obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów wskazanych w przytoczonych podstawach kasacyjnych i w tym znaczeniu NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania z przyczyn określonych w art. 183 § 2 p.p.s.a.

NSA zwrócił uwagę na fakt, że art. 174 pkt 2 p.p.s.a. dotyczy wyłącznie naruszenia przepisów postępowania sądowego (wyrok z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK

104/05). W zakresie granic skargi kasacyjnej, o których mowa w art. 183 § 1 p.p.s.a., NSA stwierdził, że wyznaczają one wskazane w niej podstawy kasacyjne, a nie ich uzasadnienie. Skoro zatem strona zarzuciła naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a., to obowiązkiem sądu kasacyjnego było zbadanie, czy którykolwiek z zarzutów opisanych w skardze kasacyjnej – nawet powiązany błędnie z innym przepisem – nie świadczy o naruszeniu przez sąd pierwszej instancji wskazanego w podstawie skargi kasacyjnej art. 141 § 4 p.p.s.a. (wyrok z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt II FSK 923/05).

Do podstaw skargi kasacyjnej odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt SK 63/05, w którym orzekł, że art. 174, art. 183 § 1 i art. 184 p.p.s.a. są zgodne z art. 45 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem TK, regulacja zawarta w tych przepisach nie ustanawia żadnych podmiotowych ani przedmiotowych ograniczeń prawa do wnoszenia skargi kasacyjnej, przez co spełnia podnoszony w orzecznictwie Trybunału wymóg dostępności środka zaskarżenia. Kwestionowane przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie naruszają prawa do sądu także dlatego, że nie ograniczają możliwości uruchomienia postępowania drugoinstancyjnego, zapewniają właściwy jego kształt, chroniący przed arbitralnością orzekania i nierównym traktowaniem, a także nie zamykają drogi do uzyskania wyroku sądu drugiej instancji.

W wyroku z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 117/05 NSA rozważył zagadnienie, czy art. 18 ust. 7 ustawy o restrukturyzacji ma charakter przepisu prawa materialnego, a w konsekwencji, czy zarzut jego naruszenia może być rozpatrywany w ramach podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. Zdaniem NSA, w dyspozycji tego przepisu mowa jest o umorzeniu postępowania, które niewątpliwie jest elementem procedury administracyjnej. Z drugiej jednak strony hipoteza tego przepisu nakłada na organ restrukturyzacyjny obowiązek oceny, czy zamierzone działania przedsiębiorcy rokują powodzenie w przeciwdziałaniu zjawiskom powodującym utratę zdolności do konkurowania na rynku. Ocena ta ma już charakter materialnoprawny. Z tych względów można postawić tezę, że art. 18 ust. 7 ustawy o restrukturyzacji zawiera zarówno elementy materialnoprawne, jak i formalnoprawne. Wobec powyższego, w ocenie Sądu może on być powołany w podstawie kasacyjnej wymienionej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a.

3. Zakres postępowania sądowoadministracyjnego

Odnosząc się do tego zagadnienia NSA stwierdził, że skargę wnosi się na decyzję organu odwoławczego (art. 52 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.). Ustawa nie zawiera przepisu, który by uprawniał stronę do domagania się uchylenia także poprzedzającej ją decyzji organu I instancji (wyrok z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt II FSK 1003/06). Nadto w tym samym orzeczeniu NSA wskazał, że art. 135 p.p.s.a. nakłada na sąd obowiązek stosowania przewidzianych ustawą środków w celu usu-

nięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów wydanych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy tylko w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Ocena, czy taka sytuacja zachodzi w danej sprawie, należy do sądu administracyjnego, który zobowiązany jest wyjaśnić, dlaczego uchylił inne jeszcze, niż zaskarżony, akty administracyjne. Nie ma takiego obowiązku, gdy nie znalazł podstaw do zastosowania art. 135 p.p.s.a.

W swoich rozważaniach NSA wskazał również, że za naruszające zasadę wyrażoną w art. 133 § 1 p.p.s.a. (sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy) należało uznać samodzielne ustalenie przez sąd stanu faktycznego sprawy w oparciu o dowody i fakty, które zaistniały po dniu wydania zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy i z tego względu nie mogły być znane temu organowi (wyrok z dnia 15 lutego 2006 r., sygn. akt II FSK 659/05).

W wyroku z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt II FSK 1279/05, NSA uznał, że ocena, czy zebrany w postępowaniu podatkowym materiał dowodowy był wystarczający do ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia podatkowego należy do sądu administracyjnego (z art. 133 § 1 p.p.s.a.). Nadto wskazano, że w świetle art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd nie jest obowiązany poszukiwać, poza materiałem faktycznym, dowodów przemawiających za określonymi w skardze, lub w odpowiedzi na skargę, tezami. Zgromadzenie wszystkich dowodów niezbędnych do ustalenia rzeczywistego obrazu stanu faktycznego i ujęcie ich w aktach sprawy pozwala skontrolować sądowi pierwszej instancji nie tylko ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia podatkowego, lecz także poprawność dokonanej subsumcji.

Na uwagę zasługuje stanowisko, zawarte w orzeczeniu z dnia 19 września 2006 r., sygn. akt II FSK 498/06, że brak odniesienia w uzasadnieniu wyroku do wszelkich uwag, sugestii lub argumentów podnoszonych przez stronę skarżącą nie oznacza, że sąd orzekający w danej sprawie pominął je w procesie sprawowania kontroli działalności administracji publicznej i nie zastosował środków określonych w p.p.s.a.. W wyroku z dnia 6 września 2006 r., sygn. akt II FSK 1093/05 NSA podkreślił, że art. 106 § 3 p.p.s.a. nie daje podstaw do tego, by żądać przeprowadzenia przed wojewódzkim sądem administracyjnym postępowania dowodowego wskazującego na istnienie nowych okoliczności faktycznych, których strona nie podnosiła w toku postępowania podatkowego, uznając je za nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

4. Wyłączenie sędziego

W kilku orzeczeniach odnoszono się do zagadnienia wyłączenia sędziego w stanie prawnym po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04 stwierdzającego niezgodność art. 19 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego, pomijając inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę bezstron-

ności sędziego i po nowelizacji art. 19 p.p.s.a. W postanowieniach z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. akt I GZ 3/06 i 4/06 oraz z dnia 26 czerwca 2006 r., sygn. akt I GZ 5/06–7/06 NSA oddalił zażalenia na postanowienia odmawiające wznowienia postępowania, w przepisach bowiem art. 270–285 p.p.s.a. brak jest bezpośredniej podstawy prawnej do wzruszenia – w trybie wznowienia postępowania, przy odpowiednim stosowaniu przepisów o wznowieniu postępowania, tj. po prawomocnym zakończeniu sprawy sądowoadministracyjnej – postanowienia niekończącego postępowania w sprawie. NSA przyjął, że podstawę prawną żądania, po prawomocnym zakończeniu postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej, wzruszenia prawomocnego postanowienia niekończącego postępowania w takiej sprawie stanowi wprost art. 190 ust. 4 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Natomiast w postanowieniach z dnia 26 czerwca 2006 r., sygn. akt I GSK 240/06–253/06, 247/06, 262/06–274/06 NSA wskazał, że jeśli w trakcie postępowania sadowoadministracyjnego strona nie zgłosiła wniosku o wyłączenie sędziego, a w konsekwencji ani art. 19, ani art. 18 p.p.s.a. nie były stosowane przez sądy obu instancji na żadnym etapie postępowania, to nie wystąpił adekwatny związek przyczynowy między podstawą prawną orzeczenia sądu a przepisami prawa, których niekonstytucyjność stwierdził TK.

Natomiast w sprawie o sygn. akt I FZ 182/06 NSA uznał, że w sytuacji gdy członkowie składu orzekającego wyrazili swoje stanowisko przed zamknięciem rozprawy i wydaniem wyroku, zarzut zaistnienia uzasadnionych obaw co do bezstronności jest uzasadniony.

5. Pełnomocnictwo

W postanowieniu z dnia 10 lutego 2006 r., sygn. akt II OZ 103/06 NSA odniósł się do zagadnienia zakresu pełnomocnictwa, o którym mowa w art. 36 p.p.s.a., stanowiąc, że sąd w każdym przypadku powinien oceniać zakres i czas trwania umocowania, według treści przedstawionego pełnomocnictwa. Jeżeli strona udzieliła pełnomocnictwa wyłącznie do sporządzenia skargi kasacyjnej (art. 175 § 1 w związku z art. 36 pkt 3 p.p.s.a.), to wojewódzki sąd administracyjny nie może odrzucić skargi kasacyjnej z powodu nieuiszczenia należnego wpisu przez pełnomocnika z powołaniem się na art. 221 tej ustawy, gdyż w takim przypadku skarga kasacyjna nie jest pismem wnoszonym przez adwokata lub radcę prawnego (w rozumieniu powyższego przepisu). W takiej sytuacji sąd powinien wezwać stronę do uiszczenia należnego wpisu stosownie do art. 220 § 1 powołanej ustawy.

Na tle udokumentowania faktu udzielenia pełnomocnictwa w ramach przyznanego prawa pomocy i wyznaczonego przez właściwy organ samorządu zawodowego pojawiły się rozbieżności w orzecznictwie. W orzeczeniach o sygn. akt FZ 696/04, I FZ 288/06, I OZ 453/05, I OZ 454/05 oraz I OZ 666/05 prezentowano pogląd, że ustanowienie pełnomocnika dla strony w ramach prawa pomocy nie jest równoznaczne z udziele-

niem mu pełnomocnictwa przez stronę – pełnomocnikiem staje się z chwilą umocowania zgodnie z art. 36 p.p.s.a. W orzeczeniach o sygn. akt II OZ 519/05, I OZ 783/05, I OZ 863/06 oraz OZ 865/06 przyjęto, że między stroną a wyznaczonym pełnomocnikiem powstaje domniemany stosunek prawny i dołączenie do akt sprawy pełnomocnictwa nie jest konieczne. Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały w tej sprawie.

6. Legitymacja procesowa

Odnosząc się do legitymacji sądowoadministracyjnej radnego na uchwałę rady gminy stwierdzającą wygaśnięcie jego mandatu sądy administracyjne jednolicie przyjmowały stanowisko przyznające mu taką legitymację. Rozbieżności stanowisk dotyczyły natomiast dopuszczalności wniesienia skargi przez radnego na zarządzenie zastępcze wojewody stwierdzające wygaśnięcie mandatu. W wyroku z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 787/05 przyjęto stanowisko, że podstawą do wniesienia skargi przez radnego na zarządzenie zastępcze wojewody jest art. 50 p.p.s.a. w związku z art. 101 ust. 1 i odpowiednio stosowanym art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu tego wyroku wyrażono także pogląd, że w przypadku wniesienia skargi na zarządzenie zastępcze wojewody przez gminę, radny może zgłosić swój udział w postępowaniu sądowym na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., z tym że jeżeli radny nie zgłosi swojego udziału i nie uczestniczy w postępowaniu sądowym, nie można twierdzić, że zachodzi nieważność postępowania z powodu pozbawienia strony możności obrony swych praw.

7. Termin

Odnośnie do terminu do wnoszenia skargi na uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2006 r. sygn. akt II OSK 276/06 NSA stwierdził, że przepis art. 53 § 2 p.p.s.a. nie ma zastosowania przy obliczaniu terminów do wnoszenia skarg na uchwały i zarządzenia, o jakich mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (i poprzez odesłanie do przepisów art. 101a u.s.g.). Natomiast w postanowieniu z dnia 8 sierpnia 2006 r. sygn. akt II OSK 1009/06 NSA wyraził pogląd, że przepis art. 102ª ustawy o samorządzie gminnym wyłączający stosowanie art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. oznacza tylko tyle, że nie stosuje się wezwania do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a., jednakże uchwała organu gminy jest aktem, o którym mowa w art. 52 § 4 p.p.s.a., a wobec tego stosuje się terminy do wniesienia skargi określone w art. 53 § 2 p.p.s.a. Prezes NSA wystąpił z wnioskiem o wyjaśnienie tego zagadnienia przez skład siedmiu sędziów NSA.

Rozbieżność stanowisk ujawniła się w sprawach ze skarg na bezczynność organów. Poza dominującym stanowiskiem, że wniesienie skargi na bezczynność organu

nie jest uzależnione od uprzedniego wezwania do naruszenia prawa, ponieważ wymaganie to, stosownie do przepisu art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a, dotyczy jedynie wnoszenia skargi na akty lub czynności organu (postanowienie z dnia 14 marca 2006 r. sygn. akt I OSK 243/06), prezentowane jest też stanowisko, że skarga na bezczynność organu jest dopuszczalna po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa (postanowienie z dnia 2 lutego 2006 r. sygn. akt I OSK 10/06). Z uwagi na znaczenie tego zagadnienia dla stron, wymaga ono rozstrzygnięcia w drodze uchwały składu powiększonego.

W postanowieniu z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 52/06 uznano, że terminy do wniesienia skargi, określone w art. 53 p.p.s.a., nie mają zastosowania do skargi wnoszonej na podstawie art. 154 § 1 tej ustawy, ponieważ zgodnie art. 154 § 1 p.p.s.a. 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. Jedynym warunkiem dopuszczalności wniesienia takiej skargi jest uprzednie wezwanie właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. Oznacza to, że skarga podlega odrzuceniu, jeżeli strona nie wezwie organu do wykonania orzeczenia sądu lub załatwienia sprawy. Ustawa natomiast nie określa żadnego terminu do wniesienia skargi w tym przedmiocie. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże termin do wniesienia skargi z zaskarżeniem określonych aktów i czynności. Tych względów nie można odnosić do skargi na bezczynność organu oraz skargi o ukaranie organu grzywną w razie niewykonania wyroku przez organ, o której mowa w art. 154 § 1 p.p.s.a. Bezczynność organu lub niewykonanie wyroku przez organ stwarza stan, w którym wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczone terminem. Jedynym warunkiem wniesienia skargi na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a., który obowiązana jest spełnić strona, jest uprzednie pisemne wezwanie właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. Wezwanie to nie może być utożsamiane z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, które odnosi się do zaskarżania określonych w ustawie aktów i czynności.

Odnosząc się do terminu dokonania czynności procesowej oraz jego uchybienia i przywrócenia, w postanowieniu z dnia 30 czerwca 2006 r., sygn. akt II FZ 259/06 NSA uznał, że skarga kasacyjna, która nie dotarła do sądu z powodu podania błędnego adresu, nie wywołuje skutków, o których mowa w art. 83 § 3 p.p.s.a. Z kolei w postanowieniu z dnia 28 czerwca 2006 r, sygn. akt II FZ 335/06, wskazał, że nie zasługuje na aprobatę sytuacja, gdy strona, powiadomiona o chorobie pełnomocnika i wpływie, jaki ta choroba wywrze na możliwość złożenia skargi kasacyjnej w terminie, biernie pozwala terminowi upłynąć. Podobnie w postanowieniu o sygn. akt I FZ 283/06 uznano, że urlop zaplanowany nie uzasadnia braku winy w uchybieniu ter-

minu w rozumieniu art. 86 § 1 p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 7 marca 2006 r., sygn. akt II FZ 104/06 NSA uznał, że siedmiodniowy termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu biegnie od daty ustania przyczyny uchybienia. Jeżeli przeszkodą w dochowaniu terminu jest choroba pełnomocnika, to dniem ustania tej przeszkody jest dzień zakończenia choroby, wynikający ze zwolnienia lekarskiego. W postanowieniu z dnia 18 września 2006 r. (sygn. akt II FZ 474/06) NSA stwierdził, że jeżeli wnioskodawca wskazuje dwie przyczyny uchybienia terminu, między którymi zachodzi przerwa krótsza niż siedmiodniowy termin z art. 87 § 1 p.p.s.a., podając jednocześnie datę ustania drugiej przyczyny, to NSA na etapie badania, czy wspomniany termin został zachowany, nie jest władny dezawuować drugiej przyczyny i liczyć termin od daty ustania pierwszej z nich.

W wyroku z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt II FSK 1080/05 NSA wypowiedział się w kwestii przesłanek do wydania przez organ decyzji w ramach autokontroli, uznając, że o istnieniu przesłanek do wydania decyzji przez organ administracji w ramach autokontroli określonych w art. 54 § 3 p.p.s.a. decydują kryteria oceny legalności zaskarżonego aktu, które powinny zostać skonfrontowane z treścią wszystkich zarzutów podniesionych w skardze. Dopiero w oparciu o tak rozumiane kryteria możliwa była ocena, czy skargę należało uwzględnić w całości, a tym samym spełnione zostały przesłanki do wydania decyzji w oparciu o przepis art. 54 § 3 p.p.s.a.

8. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności

Znaczna liczba rozstrzygnięć dotyczyła postanowień wydanych na podstawie art. 61 p.p.s.a. w zakresie wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Orzekanie w tym trybie przez sąd administracyjny następuje wyłącznie na wniosek wykazujący istnienie przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a., jako warunku niezbędnego do uwzględnienia wniosku. Odpis wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji powinien być doręczony wszystkim uczestnikom postępowania sądowo-administracyjnego w takim terminie, aby mogli oni zająć stanowisko w tej sprawie przed rozpoznaniem tego wniosku przez sąd. Rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji sąd powinien brać pod uwagę interesy prawne i stanowiska wszystkich uczestników postępowania, niebezpieczeństwo bowiem wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, o czym mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., może zachodzić nie tylko po stronie wnoszącego skargę (wnioskodawcy), ale również po stronie innych uczestników postępowania (zob. postanowienia z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OZ 407/06 i 10 lutego 2006 r., sygn. akt II OZ 102/06).

Należy zwrócić uwagę na występującą w orzecznictwie rozbieżność odnośnie do oceny zasadności wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub

czynności. W postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2006 r. sygn. akt II OZ 362/06 NSA stwierdził, że przepis art. 61 § 3 p.p.s.a. uzależnia wstrzymanie wykonania decyzji organu od złożenia wniosku, w którym podane zostaną okoliczności uprawdopodabniające, że realizacja zaskarżonej decyzji spowoduje niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. Dokonując oceny zasadności ww. wniosku sąd pierwszej instancji może kierować się konkretnymi przesłankami, jakie podnosi wnioskodawca, podane zaś we wniosku okoliczności muszą odpowiadać wymogom art. 61 § 3 p.p.s.a. Nie ma podstaw prawnych do żądania od sądu dokonania z urzędu oceny zasadności wniosku w aspekcie spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie w sytuacji, gdy we wniosku nie wskazano w ogóle okoliczności odpowiadającym tym przesłankom. W tej sprawie wyrażono odmienny pogląd niż w postanowieniu z dnia 31 marca 2005r. sygn. akt II OZ 155/05, gdzie NSA stwierdził, że wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności tylko częściowo jest oparty na zasadzie skargowości. Zasada ta obowiązuje jedynie w zakresie wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Obowiązek kierowania się zasadą skargowości kończy się jednak na etapie wszczęcia postępowania w sprawie wstrzymania wykonania. W dalszej części postępowaniem w tym przedmiocie rządzi zasada oficjalności, z którą wiążą się określone obowiązki sądu. Na etapie rozpoznawania wniosku sąd winien wziąć pod rozwagę również te okoliczności, które nie zostały powołane przez skarżącego. Kwestia ta wymaga wypracowania przez orzecznictwo jednolitego stanowiska.

W orzecznictwie NSA przeważa pogląd, że warunkiem wstrzymania wykonania aktu lub czynności jest wykazanie przez stronę okoliczności uzasadniających możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (por. sprawy o sygn. akt II GZ 83/06, II GZ 147/06, II GZ 93/06). Chodzi o taką szkodę, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot wyegzekwowanego świadczenia, ani też nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do pierwotnego stanu (por. sprawy o sygn. akt: II GZ 83/06, II GZ 2/06, I GZ 50/06 i I GZ 204/06). W sprawie o sygn. akt I GZ 50/06 NSA podkreślił, że wykonanie decyzji organu celnego dotyczącej wymiaru należności celnych nie łączy się w każdym przypadku z niebezpieczeństwem wyrządzenia znacznej szkody lub trudnymi do odwrócenia skutkami, gdyż w razie ewentualnego uwzględnienia skargi i uchylenia decyzji skarżąca może otrzymać zwrot cła. W sprawie o sygn. akt I GZ 204/06 NSA wyjaśnił, że „niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody" należy rozumieć jako zagrożenie dla już istniejącej, aktualnej sytuacji gospodarczej strony postępowania. Szkoda może być niematerialna, np. w postanowieniu o sygn. akt II GZ 126/06 NSA stwierdził m.in., że sprzedaż napojów alkoholowych, w tym także możliwość spożywania alkoholu w bliskim sąsiedztwie ośrodka kultury przeszkadza w funkcjonowaniu tego rodzaju placówki i może zniechęcać do korzystania z niej, co może być powodem wstrzymania decyzji.

W sprawie o sygn. akt II GZ 145/05 NSA stwierdził, że nie każdy akt administracyjny kwalifikuje się do wykonania i nie każdy wymaga wykonania. Decyzja Prezesa ZUS w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne jest pozbawiona cech wykonalności. Przedmiotem udzielenia ochrony tymczasowej przewidzianej w art. 61 § 1 p.p.s.a. mogą być jedynie takie akty lub czynności, które nadają się do wykonania. Podobne poglądy były prezentowane w sprawach o sygn. akt II GZ 172/06, II GZ 12/06, II GZ 69/06 i II GZ 2/06.

W sprawie o sygn. akt II GSK 184/06 wniosek o wstrzymanie wykonania przez NSA aktu został zgłoszony w związku ze skargą kasacyjną. NSA uznał ten wniosek za dopuszczalny, podnosząc, że na skutek wyroku oddalającego skargę upada wstrzymanie wykonania decyzji, o którym orzekał sąd pierwszej instancji (art. 61 § 6 p.p.s.a.). Możliwe jest zatem wykonanie tej decyzji, mimo że wyrok oddalający skargę jest nieprawomocny i wniesiona została skarga kasacyjna.

9. Doręczenie

Artykuł 73 p.p.s.a. był przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w trybie pytania prawnego. W wyroku z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt P 13/05 orzeczono, że art. 73 p.p.s.a. w zakresie, w jakim ustanawia siedmiodniowy termin przechowywania pisma procesowego i nie wymaga ponawiania zawiadomienia adresata o złożeniu tego pisma, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy zaznaczyć, że sądy jeszcze przed wyrokiem TK, stosowały ten przepis w zgodzie z Konstytucją.

10. Zawieszenie postępowania

W orzecznictwie odnoszono się do zagadnienia, czy art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. może stanowić podstawę do zawieszenia postępowania w sprawie, której podstawą prawną rozstrzygnięcia jest przepis zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez inny sąd w trybie pytania prawnego. Zdaniem NSA, taka podstawa zawieszenia postępowania sądowego może wchodzić w rachubę jedynie wówczas, gdy sąd rozpoznający określoną sprawę dojdzie do przekonania, że mający zastosowanie w tej sprawie przepis jest, zdaniem sądu administracyjnego, niekonstytucyjny i należałoby wystąpić z pytaniem prawnym, jednakże sąd odstępuje od wystąpienia z pytaniem prawnym, ponieważ pytanie prawne dotyczące tego przepisu zostało już przedstawione Trybunałowi w innej sprawie i nie jest celowe kierowanie do Trybunału kolejnego pytania prawnego w tym samym przedmiocie. W takim tylko przypadku można mówić o zależności rozstrzygnięcia w sprawie od wyniku innego postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

11. Uzasadnienie orzeczenia

Odnosząc się do treści uzasadniania orzeczeń sądowych, w sprawie o sygn. akt I OSK 1032/05, NSA wskazał, że stosownie do art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Uregulowanie to, w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a. stanowiącym, że sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy, oznacza, że sąd pierwszej instancji wyjaśniając podstawę prawną swego rozstrzygnięcia, uwzględniającego skargę z przesłanek wskazanych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/, ma m.in. obowiązek wskazania przyczyn, z powodu których zakwestionował ocenę dowodów, w oparciu o które organy administracji przyjęły okoliczności stanowiące podstawę faktyczną zaskarżonej decyzji. Natomiast w sprawie o sygn. akt I OSK 582/06 NSA stwierdził, że naruszenie przepisów art. 141 § 4 p.p.s.a. mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto brak wyjaśnienia podstawy rozstrzygnięcia powoduje, że NSA nie może skontrolować prawidłowości zaskarżonego orzeczenia w kontekście dalszych zarzutów skargi kasacyjnej.

Najczęściej spotykanym powodem odmowy sporządzenia uzasadnienia wyroku przez sąd pierwszej instancji było złożenie wniosku po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku (art. 141 § 2 p.p.s.a.). Strona prawidłowo zawiadomiona o terminie rozprawy nie była obecna na rozprawie, na której został ogłoszony wyrok. Uważała jednak, że sąd powinien ją dodatkowo zawiadomić o treści wyroku, bądź też po ogłoszeniu wyroku pouczyć o możliwości złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku. W takich przypadkach wojewódzkie sądy administracyjne odmawiały sporządzenia uzasadnienia wyroków, a NSA zażalenia na takie postanowienie oddalał (np. postanowienie NSA w sprawach o sygn. akt I GZ 91/06, I GZ 97/06 i I GZ 168/06). Jednakże jeżeli strony w zażaleniu na postanowienie odmawiające sporządzenia uzasadnienia podnosiły, że uchybiły terminowi bez swojej winy, to NSA pouczał o możliwości złożenia w tej sprawie wniosku o przywrócenie tego terminu (por. postanowienie NSA w sprawie o sygn. akt I GZ 168/06).

12. Prawo pomocy

Zagadnienie prawa pomocy było przedmiotem szerokiej analizy Biura Orzecznictwa. Opracowanie *Prawo pomocy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* zawiera analizę i zbadanie jego jednolitości w zbliżonych grupach spraw, przesłanki podejmowanych rozstrzygnięć, i charakter orzecznictwa (liberalny czy restrykcyjny) oraz czy rozstrzygnięcia te nie naruszały prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.). Wyniki analizy pozwoliły na sformułowanie wniosków:

- co do zasady wadliwe są te orzeczenia sądów, które odmawiają przyznania pomocy wyłącznie na tej podstawie, że podmiot ubiegający się o przyznanie tego prawa zobowiązany był do gromadzenia oszczędności na poczet kosztów ewentualnych postępowań sądowych. Obowiązek gromadzenia oszczędności na poczet kosztów nie wynika z jakiegokolwiek przepisu prawa, w szczególności nie można go wyprowadzić z treści art. 246 p.p.s.a. (por. też wyrok ETPCz z 26.07.05, nr 73547/01, a także z 10.01.06, nr 48140/99, w których kwestionuje się taką praktykę);
- posiadanie majątku nieruchomego – samo przez się – nie powinno być wystarczającą przesłanką odmowy przyznania prawa pomocy. Chodzi bowiem o realną sytuację finansową zainteresowanego, a w tym rzeczywistą, a nie hipotetyczną możliwość uzyskiwania dochodów z posiadanego majątku nieruchomego;
- liczne orzeczenia odmawiające przyznania prawa pomocy nie zawierają analizy dochodów w przeliczeniu na członków rodziny i to bez jednoczesnego uwzględnienia rzeczywistych obciążeń i stałych wydatków rodziny (na koszty leczenia, czy utrzymania mieszkania);
- w wielu przypadkach brak wyjaśnienia sytuacji materialnej i rodzinnej wnioskodawcy jest przyczyną uchylania postanowień WSA, które w niewystarczający sposób korzystają z unormowań art. 255 p.p.s.a.;
- stan majątkowy współmałżonka – a także innych osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym – osoby ubiegającej się o przyznanie prawa pomocy może i powinien być brany pod uwagę przy orzekaniu o zasadności wniosku;
- dopuszczalne jest ponowne zgłoszenie wniosku o przyznanie prawa pomocy, mimo uprzedniego oddalenia takiego wniosku. Ponowny wniosek nie może być jednak uwzględniony, gdy zachodzi tożsamość wnioskodawcy, a wniosek dotyczy tego samego zakresu i został oparty na tej samej podstawie faktycznej i prawnej;
- nie można aprobować praktyki odmawiania przyznania prawa pomocy tylko z tego powodu, że ta sama osoba wszczyna wiele postępowań; każda sprawa wymaga odrębnego rozpatrzenia w ramach art. 246 p.p.s.a.;
- wadliwe są orzeczenia nieodnoszące się do zarzutu strony podniesionego w zażaleniu o braku środków na uiszczenie łącznej sumy opłat w wielu sprawach, a tylko zawierające stwierdzenie, że w danej sprawie strona zdolna jest uiścić wpis;
- przesłanką odmowy przyznania prawa pomocy nie może być argument o ograniczonych możliwościach finansowych sądu;
- nie budzą natomiast wątpliwości rozstrzygnięcia dotyczące odmowy przyznania prawa pomocy na podstawie art. 247 p.p.s.a. Najczęstszą przyczyną odmowy jest wniesienie skargi bez wyczerpania toku instancji, zgłaszania skargi dotyczącej roszczeń cywilnych, przy czym bez znaczenia jest okoliczność, że w innej sprawie wnioskodawca uzyskał prawo pomocy;

- wadliwe są orzeczenia o odmowie przyznania prawa pomocy oparte m.in. na ustaleniu, że a) sprawa nie jest skomplikowana i skarga może być popierana przez samego skarżącego, b) brak profesjonalnego pełnomocnika nie utrudni dostępu do sądu, gdyż Sąd nie jest związany granicami skargi, c) w postępowaniu przed WSA nie ma przymusu adwokackiego, wobec czego pełnomocnikiem może być inna osoba (inny skarżący, krewny bądź pracownik). Wymienione kryteria nie powinny *de lege lata* stanowić podstawy odmowy przyznania prawa pomocy;
- wezwanie przewodniczącego wydziału do uiszczenia wpisu, po prawomocnym oddaleniu wniosku o przyznanie prawa pomocy, nie może być oparte na podstawie art. 6 p.p.s.a.;
- sądy zbyt rzadko korzystają z instytucji cofnięcia przyznanego prawa pomocy (art. 249 p.p.s.a.);
- sądy powinny w szerszym zakresie uwzględniać, przy stosowaniu prawa pomocy, standardy określone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka;
- zawarte w materiale propozycje legislacyjne należy rozważyć w pracach nad nowelizacją ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Opracowanie to zostanie opublikowane w serii wydawniczej „Materiały Szkoleniowe" przeznaczonej do użytku wewnętrznego.

13. Wpis

W wyroku z dnia 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193) i wskutek tego orzeczenia niekonstytucyjny przepis utracił moc obowiązującą. O skutkach tego orzeczenia wypowiedziano się w postanowieniu z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1668/06. NSA stwierdził, że § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady Ministrów doznał ograniczenia w jego zastosowaniu. Ograniczenie to polega na tym, że przy wnoszeniu opłaty do sądu przez działającego za stronę pełnomocnika będącego radcą prawnym albo adwokatem nie ma możliwości wskazania sygnatury akt sprawy ze skargi, którą opłaca. Fakt ten nie uzasadnia jednak bierności po stronie pełnomocnika i nie upoważnia go do oczekiwania na wezwanie sądu do uiszczenia opłaty. Uiszczenia bowiem wpisu stałego od skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego należy dokonać w terminie, wskazanym do wniesienia skargi i to bez wezwania sądu. Brak sygnatury akt sądowych nie powoduje jednak tego, że uiszczenie opłaty stałej przez pełnomocnika stanowi czynność niewykonalną. Podobnie orzeczono w postanowieniu z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 872/06.

W sprawie o sygn. akt I FSK 1157/05 stwierdzono, ze dniem uiszczenia wpisu sądowego za pomocą elektronicznego środka komunikacji jest dzień, w którym po-

lecenie przelewu wprowadzone zostało do urządzenia nadawczego w taki sposób, żeby bank mógł zapoznać się z jego treścią.

W przedmiocie kosztów postępowania NSA, odnosząc się do treści art. 205 § 2 p.p.s.a., w postanowieniu z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FZ 233/06, podkreślił, że do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata (radcę prawnego) należy również zaliczyć podatek od towarów i usług, wynikający z § 2 pkt 3 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 (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.). W postanowieniu z dnia 26 maja 2006 r., sygn. akt II FZ 296/06 uznano, że zgodnie z ogólną zasadą zakazu stosowania wykładni rozszerzającej przepisów prawnych, które stanowią *lex specialis*, nie można do określonych przez ustawodawcę wyjątków stosować wykładni *per analogiam*. Stąd też określenie w art. 220 § 4 p.p.s.a., że wolne od wpisu jest zażalenie wniesione na zarządzenie przewodniczącego o pozostawieniu pisma bez rozpoznania lub na postanowienie sądu o odrzuceniu środków prawnych wymienionych w § 3 tego przepisu, nie może być interpretowane jako obejmujące swym zakresem skargi kasacyjne na postanowienia o odrzuceniu skargi, w przypadku, gdy skarga ta została odrzucona z powodu nieuiszczenia wpisu. Skarga kasacyjna na postanowienie o odrzuceniu skargi z powodu nieuiszczenia wpisu podlega wpisowi zgodnie z regułami przyjętymi w art. 230 i art. 231 w zw. z art. 221 p.p.s.a. i w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z kolei w postanowieniu z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. akt II FZ 676/06 wskazano, że wpis od skargi na decyzję określającą wysokość straty powinien być określony zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 12 ww. rozporządzenia Rady Ministrów, a więc jako wpis stały w wysokości 500 zł. Warte odnotowania jest także stwierdzenie NSA, że przewidziany w art. 232 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. warunek „wysłania odpisu skargi organowi" przed odrzuceniem skargi, należy uznać za spełniony również w sytuacji, gdy nie zachodzi potrzeba przesyłania tego odpisu (wyrok z dnia 8 września 2006 r., sygn. akt II FZ 488/06).

V. Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w 2006 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnienia prawa wspólnotowego pojawiły się przede wszystkim przy rozpatrywaniu spraw z zakresu prawa cel-

nego[18], podatków pośrednich, w szczególności podatku VAT[19], a także prawa własności przemysłowej[20] oraz prawa rolnego[21] i transportowego[22]. Odrębną kategorię spraw stanowiły sprawy dotyczące przyznania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych[23].

Przy rozpatrywaniu spraw z elementem wspólnotowym sądy powoływały zarówno przepisy prawa pierwotnego, jak i pochodnego. Sądy przywoływały obowiązek prowspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego i zapewnienia pierwszeństwa

[18] Zob. np. wyroki NSA: z 17 stycznia 2006 r., sygn. akt I GSK 1226/05, I GSK 1227/05; z 7 lutego 2006 r., sygn. akt: I GSK 1350/05–1351/05, I GSK 1349/05; z 28 lutego 2006 r., sygn. akt: I GSK 1685/05, I GSK 1747/05, I GSK 1761/05, I GSK 1813/05, I GSK 1225/05, I GSK 1645/05, I GSK 1646/05, I GSK 1759/05, I GSK 1760/05, I GSK 1762/05, I GSK 1807/05–1809/05, I GSK 1812/05, I GSK 1814/05, I GSK 1818/05. Zob. też np. wyroki WSA w Białymstoku: z 1marca 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 3/06, z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 68/06, z 2 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 123/06, z 1 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 257/06. Zob. również: wyroki WSA w Gdańsku: z 22 marca 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 585/05 oraz z 24 maja 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 45/06; wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I SA/Rz 242/06; oraz wyroki WSA w Warszawie: z 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 2029/05, z 11 września 2006r., sygn. akt V SA/Wa 661/06, z 4 października 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 1152/06 oraz z 6 października 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 1193/06.

[19] Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Bd 643/05, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt I SA/Go 486/06, wyrok WSA w Lublinie z 27 października 2006 r., sygn. akt I SA/Lu 410/06, wyrok WSA w Łodzi z 1 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Łd 1326/05, ONSAiWSA, 2006, Nr 6, poz. 167,wyrok WSA w Lublinie z 3 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Lu 488/05, wyrok WSA w Olsztynie z 24 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Ol 321/06, wyrok WSA we Wrocławiu z 6 września 2006 r., sygn. akt I SA/Wr 1254/05, wyrok WSA w Warszawie z 23 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 1744/06.

[20] Zob. np. wyrok NSA z 8 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 54/05, wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 286/05, wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1152/05, wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 518/05, wyrok WSA w Warszawie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 310/05 oraz wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1684/05.

[21] Zob. np. wyroki NSA: z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 149/06, z 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1222/05, z 21 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1341/05, z 27 września 2006 r., sygn. akt II OSK 868/06, z 27 października 2006 r., sygn. akt II OSK 889/06, z 9 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1097/06. Zob. też np. wyroki WSA w Białymstoku: z 21 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 779/05, z 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 1107/05; wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 8 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Go 511/05, z 15 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Go 696/05, z 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 821/05.; wyrok WSA w Szczecinie z 4 października 2006 r., sygn. akt I SA/Sz 551/05.

[22] Zob. np. wyroki NSA: z dnia7 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1027/05, z 6 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1106/06, z 27 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1261/05, z 2 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 441/05. Zob. też np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Go 184/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1592/05;

[23] Zob. np. postanowienia NSA: z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OZ 1333/06, z 10 listopada 2006 r., sygn. akt II OZ 1158/06, z 21 kwietnia 2006r., sygn. akt. II OZ 431/06, z 27 stycznia 2006 r., sygn. akt II OZ 28/06, z 19 października 2006 r., sygn. akt I OZ 1424/06, z 14 lipca 2006 r., sygn. akt II OZ 726/06, z 15 marca 2006 r., sygn. akt II OZ 258/06, oraz z 28 września 2006r., sygn. akt I OZ 1337/06.

prawu wspólnotowemu[24]. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw wspólnotowych[25]. 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[26], a także przy dokonywaniu oceny możliwości zastosowania prawa wspólnotowego w rozpoznawanej sprawie[27].

W szeregu spraw sądy administracyjne dokonywały rozstrzygnięć na podstawie prawa polskiego[28], jednakże pomocniczo przytaczały treść przepisów prawa wspólnotowego, bez dokonywania ich szczegółowej analizy[29]. Czasami sądy wskazywały przepis prawa wspólnotowego jako podstawę rozstrzygnięcia[30].

2. Dopuszczalność zastosowania prawa wspólnotowego

Podobnie jak w latach poprzednich, w szeregu spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne, prawo wspólnotowe nie znajdowało zastosowania, ze względu na to, że przedmiotem kontroli sądów administracyjnych były decyzje administracyjne wydane przed akcesją.

[24] Zob np. wyrok WSA w Łodzi z 1 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Łd 1326/05, ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 167, wyrok NSA z 8 lutego 2006 r., sygn. akt: II GSK 54/05, wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1684/05.

[25] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 9 lutego 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3203/05.

[26] Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt I SA/Ol 248/06, wyrok WSA we Wrocławiu z 26 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Wa 1452/04, wyrok WSA w Gdańsku z 24 maja 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 45/06; wyrok NSA z 10 maja 2006 r., sygn. akt I GSK 1752/05, wyrok NSA z 8 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 54/05, wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2006 r., sygn. akt: VI SA/Wa 286/05, wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1152/05, wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 518/05, wyrok WSA w Warszawie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 310/05 oraz wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1684/05.

[27] Np. wyrok WSA w Warszawie z 26 lipca 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 464/05, wyrok NSA z 22 marca 2006 r. sygn. akt I FSK 761/05, wyrok NSA z 14 marca 2006 r., sygn. akt I GSK 1937/05, wyrok NSA z 24 maja 2006 r., sygn. akt I GSK 2342/05.

[28] Zdarza się, że sądy w ogóle nie odnoszą się do zarzutów naruszenia prawa wspólnotowego. Na przykład: w wyroku NSA z 13 października 2006 r. (sygn. akt I OSK 263/06) dotyczącym decyzji Okręgowego Inspektora Pracy w Zielonej Górze w przedmiocie zapewnienia wykonywania służby BHP w zakładzie na podstawie umowy o pracę jako jeden z zarzutów skargi kasacyjnej wskazano, że sąd pierwszej instancji nie uwzględnił orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu oraz, co ważniejsze, powodów, dla których art. 237^{11} Kodeksu pracy uległ zmianie. Już w decyzji organu, podnoszono, że przepis ten jest efektem wprowadzenia do polskiego prawa art. 7 ust. 3 dyrektywy 89/391 EWG dotyczącej środków wprowadzanych w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy. NSA w ogóle nie ustosunkował się do powyższych zarzutów skargi kasacyjnej w zakresie naruszenia prawa wspólnotowego.

[29] Zob. np. wyrok NSA z 13 stycznia 2006 r., sygn. akt I FSK 1109/05, wyrok NSA z 26 kwietnia 2006 r., sygn. II GSK 62/06, wyrok NSA z 13 września 2006 r., sygn. akt II GSK 113/06.

[30] Zob. np. wyrok WSA Gdańsku z 22 marca 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 585/05, wyrok WSA w Gdańsku z 24 maja 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 45/06, wyrok WSA w Gliwicach z 4 sierpnia 2006 r., sygn. III SA/Gl 547/05, wyrok WSA w Gliwicach z 4 sierpnia 2006 r., sygn. III SA/Gl 547/05.

2.1. Decyzje administracyjne wydane przed akcesją

Układ Europejski (Stowarzyszeniowy)

W sprawach celnych mających za przedmiot kontrolę legalności decyzji administracyjnych o uznaniu zgłoszenia celnego za nieprawidłowe wydanych przed 1 maja 2004 r., NSA odnosił się do zagadnienia stosowania prawa wspólnotowego w okresie przedakcesyjnym. W szczególności, dokonując interpretacji art. 68 i art. 69 Układu Europejskiego (Stowarzyszeniowego) z 1991 r.[31] wskazywał, zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą[32], że w przepisach Układu określono warunek wstępnej integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą w okresie przedakcesyjnym, polegający na zbliżaniu istniejącego i przyszłego ustawodawstwa polskiego z ustawodawstwem Wspólnoty, w tym także w zakresie prawa celnego. Polska zobowiązała się do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia także harmonizacji jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem unijnym. W sprawach celnych NSA wskazywał, że przepisy polskiego Kodeksu celnego[33], obowiązującego i stosowanego przed 1 maja 2004 r., opierały się na rozwiązaniach przyjętych w Porozumieniu w sprawie stosowania art. VII Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z 1994 r.[34] i nie mogły być poczytane za naruszające prawo Wspólnoty[35].

NSA wyjaśniał także różnicę pomiędzy „zbliżaniem prawa", wymaganym przez postanowienia Układu Europejskiego, a koniecznością zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, wynikającą z postanowień TWE i Traktatu Akcesyjnego[36].

W tej kategorii spraw NSA, powołując się zarówno na orzecznictwo ETS[37], jak i na orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego[38] wskazał, że okoliczność

[31] Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Dz. U. z 1993 r., Nr 11, poz. 38, ze zm.

[32] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2006, s. 186.

[33] Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802, ze zm.).

[34] Zob. zał. do Dz. U. z 1995 r. Nr 98, poz. 483.

[35] Zob. wyrok NSA z 10 maja 2006 r., sygn. akt I GSK 2051/05; wyrok NSA z 29 września 2006 r., sygn. akt I GSK 3090/05.

[36] Zob. np. wyroki NSA: z 17 stycznia 2006 r., sygn. akt I GSK 1226/05, I GSK 1227/05; z 7 lutego 2006 r., sygn. akt I GSK 1350/05–1351/05, I GSK 1349/05; z 28 lutego 2006 r., sygn. akt I GSK 1685/05, I GSK 1747/05, I GSK 1761/05, I GSK 1813/05, I GSK 1225/05, I GSK 1645/05, I GSK 1646/05, I GSK 1759/05, I GSK 1760/05, I GSK 1762/05, I GSK 1807/05–1809/05, I GSK 1812/05, I GSK 1814/05, I GSK 1818/05; z 28 marca 2006 r. I GSK:1825/05, I GSK 1826/05, I GSK 1828/05, I GSK 1829/05, I GSK 1964/05, I GSK 1967/05–1971/05, I GSK 1949/05–1951/05; z 11 maja 2006 r., sygn. akt I GSK 2146/05, I GSK 2148/05, I GSK 2150/05–2157/05, I GSK 2465/05, I GSK 2184/05, I GSK 2185/05, I GSK 2345/05.

[37] Zob. np. wyrok NSA z 14 marca 2006 r., sygn. akt I GSK 1937/05.

[38] W wyrokach: z 21 marca 2006 r., sygn. akt I GSK 1941/05, z 20 lipca 2006 r., sygn. akt I GSK 2445/05 oraz z 5 października 2006 r., sygn. akt I GSK 3016/05, NSA powołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie K 33/03, OTK ZU 2004, nr 4, poz. 31.

przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej nie powoduje rozciągnięcia skutków prawa wspólnotowego oraz jurysdykcji ETS na okres poprzedzający akcesję oraz nie oznacza, że obowiązek zbliżania prawa w tym okresie rodził po stronie RP obowiązek bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego[39].

2.2. Traktat Akcesyjny – okresy przejściowe oraz przepisy intertemporalne

W wyroku z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt II GSK 62/06 NSA oceniał dopuszczalność wymogu posiadania znajomości języka polskiego przez osobę pozostającą na stanowisku prezesa zakładu ubezpieczeń, w świetle art. 39 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE), jak również Traktatu dotyczącego przystąpienia (…) Rzeczypospolitej Polskiej (…) do Unii Europejskiej[40]. Wymóg taki jest przewidziany w stosunku do przynajmniej dwóch osób – członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, w tym do osoby prezesa – w art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej[41]. Art. 27 ust. 3a ww. ustawy stanowi natomiast, że organ nadzoru, na wniosek organu zakładu ubezpieczeń właściwego w zakresie powołania członków zarządu, odstąpi, w drodze decyzji, od wymogu znajomości języka polskiego, jeżeli nie jest to niezbędne ze względów nadzoru ostrożnościowego, biorąc w szczególności pod uwagę zakres działalności zakładu ubezpieczeń.

W wyroku z 7 grudnia 2005 r., WSA w Warszawie[42] uchylił odmowną decyzję Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w Warszawie z 5 lipca 2005 r. w przedmiocie powołania prezesa zarządu, stwierdzając, że została ona wydana z naruszeniem przepisów prawa polskiego, jak również z naruszeniem TWE. Organ odmówił wyrażenia zgody na powołanie na prezesa zakładu ubezpieczeń obywatela austriackiego, jak również odstąpienia w stosunku do niego od wymogu posiadania znajomości języka polskiego. Sąd stwierdził, że uzależnienie przez organ administracji publicznej możliwości podjęcia zatrudnienia lub innej formy aktywności zawodowej lub gospodarczej przez obywatela innego państwa członka UE od znajomości języka danego kraju stanowi ograniczenie swobody przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (art. 39 TWE), która może zostać ograniczona jedynie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. NSA uchylił ww. wyrok i stwierdził, że zasada swobody przepływu

[39] Tak np. w wyroku NSA z 5 października 2006 r., sygn. akt I GSK 3016/05.

[40] Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskie, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r.; polska wersja językowa – Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864. Dalej jako Traktat Akcesyjny.

[41] Dz. U. Nr 124, poz. 1151 ze zm.

[42] Wyrok WSA w Warszawie z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1760/05.

pracowników nie znajduje pełnego zastosowania ze względu na okresy przejściowe, ustanowione w załączniku XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (…) Rzeczypospolitej Polskiej (…)[43]. NSA podkreślił, że ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[44] przewiduje możliwość wprowadzenia, na zasadzie wzajemności, ograniczeń w zakresie zatrudniania w Polsce obywateli państw Unii Europejskiej. NSA wskazał również, że wymóg znajomości języka jest znany również przepisom prawa wspólnotowego i nie jest uznawany za warunek dyskryminujący wobec cudzoziemców – obywateli państw UE, jeżeli jest ona niezbędna ze względu na charakter oferowanego miejsca pracy[45]. Zdaniem NSA, powoływanie się na przepis art. 39 TWE przy interpretacji przepisów prawa polskiego – ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej – w sprawie dotyczącej obywatela państwa członkowskiego UE, wobec którego RP stosuje środki krajowe ograniczające dostęp do krajowego rynku pracy[46], nie jest prawidłowe.

W wyroku z 6 października 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 1193/06 WSA w Warszawie dokonał oceny legalności decyzji organu celnego w przedmiocie objęcia procedurą dopuszczenia do obrotu towaru objętego uprzednio procedurą odprawy czasowej z całkowitym zwolnieniem od cła oraz zwolnienia z należności celnych przywozowych i odmowy zwolnienia z podatku od towarów i usług. Rozstrzygając zagadnienie daty powstania długu celnego, WSA stanął na stanowisku, że zgodnie z pkt 10 tytułu 5 tiret pierwsze Załącznika IV do Aktu Akcesyjnego, procedury dotyczące odprawy czasowej mają zastosowanie do nowych państw członkowskich, z zastrzeżeniem, że procedura zostanie zakończona na warunkach przewidzianych przez ustawodawstwo wspólnotowe. Z brzmienia powołanego przepisu Aktu Akcesyjnego, wynika, że przepisy wspólnotowe stosuje się odpowiednio w odniesieniu do zakończenia procedury odprawy czasowej rozpoczętej przed dniem akcesji. Dla zastosowania powyższej normy przejściowej nie ma znaczenia, że zgodnie z właściwymi przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października

[43] Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskie, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawie Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r; polska wersja językowa – Dz. U. z 30 kwietnia 2004 r., Nr 90, poz. 864 wraz z tomem I i II Załącznika nr 1. Dalej jako Akt Akcesyjny. Akt Akcesyjny stanowi integralna cześć Traktatu Akcesyjnego.

[44] Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm. Możliwość wprowadzenia takich ograniczeń przewiduje art. 87 pkt 8 ustawy.

[45] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz.Urz. WE L 257 z 19 października 1968 r., s. 2, polska wersja językowa Dz.Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 5, T. 1, s.15.

[46] Z tej możliwości skorzystano, określając w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 26 maja 2004 r. w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 123, poz. 1293) listę państw UE, których obywatele muszą uzyskać zezwolenie na pracę w Polsce. Pośród tych państw jest również Austria.

1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[47], procedurą odprawy czasowej mogą być objęte wyłącznie towary niewspólnotowe. Przepis przejściowy Aktu Akcesyjnego bowiem odnosi się jedynie do trybu, w jakim mają zostać zakończone procedury odprawy czasowej, które zostały rozpoczęte przed dniem akcesji. Nie odsyła on natomiast do przepisów regulujących materialne przesłanki objęcia taką procedurą w warunkach UE. Zatem procedura odprawy czasowej, rozpoczęta zgodnie z przepisami polskiego Kodeksu celnego z 1997 r., której termin kończy się już po przystąpieniu, musi zostać zakończona zgodnie z odpowiednimi regulacjami wynikającymi z WKC (art. 140), czyli towary muszą zostać powrotnie wywiezione lub otrzymać inne przeznaczenie celne.

W wyroku z 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 2029/05 WSA w Warszawie orzekał w sprawie, w której objęcie procedurą uszlachetniania czynnego w systemie ceł zwrotnych towaru i powstanie długu celnego nastąpiło przed 1 maja 2004 r. WSA, kierując się zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego, stwierdził, że pkt 8 tiret 3 Załącznika nr 4 do Tytułu 5 Aktu Akcesyjnego ma pierwszeństwo przed art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne[48]. W konsekwencji do zwrotu cła od towarów objętych procedurą uszlachetniania czynnego w systemie ceł zwrotnych, przed dniem 1 maja 2004 r., mają zastosowanie przepisy wspólnotowe, a nie obowiązujące przed dniem akcesji przepisy polskiego prawa celnego.

W wyroku z 23 sierpnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1046/05, w przedmiocie odmowy nadania uprawnień budowlanych decyzją z 30 kwietnia 2004 r., NSA uznał za bezzasadny zarzut skargi kasacyjnej niezastosowania w sprawie przez WSA w Warszawie prawa wspólnotowego, zarówno Traktatu UE[49], jak i powołanej w skardze kasacyjnej dyrektywy Rady nr 85/384/EWG z 10 czerwca 1985 r.[50], która w dacie wydania zaskarżonej decyzji nie była jeszcze (i nie musiała być) implementowana do przepisów Prawa budowlanego, ani do przepisów wykonawczych do tej ustawy. Okoliczność, że wcześniej dokonano zmiany przepisów dotyczących standardów nauczania, nie nakładała na sąd pierwszej instancji obowiązku dokonania wykładni przepisów Prawa budowlanego z uwzględnieniem pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

[47] Dz. Urz. WE L 302 z dnia 19 października 1992 r., str. 1–50; Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 2 t. 4, s. 307–356. Dalej jako WKC.

[48] Dz. U. Nr 68. poz. 623.

[49] Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., wersja skonsolidowana w j. polskim – Dz. Urz. UE C 321 z 29 grudnia 2006 r., s. 5.

[50] Dyrektywa Rady 85/384/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania kwalifikacji w dziedzinie architektury, łącznie ze środkami ułatwiającymi skuteczne korzystanie z prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, Dz. Urz. WE L 223 z 21 sierpnia 1985 r., s. 15; polska wersja językowa Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 6, t. 1, s. 118.

2.3. Odmowa skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Strony wnosiły o wystąpienie do ETS z pytaniami prejudycjalnymi w kwestii wykładni przepisów prawa wspólnotowego. Podobnie jak w latach poprzednich, w większości spraw wnioski takie nie były uwzględniane, przede wszystkim z powodu braku możliwości zastosowania prawa wspólnotowego, jak również z powodu uznania przez sąd relewantnego w sprawie zagadnienia prawnego za jasne i niewymagające konieczności korzystania z procedury przewidzianej w art. 234 TWE[51]. W tych sprawach decyzje administracyjne kontrolowane przez sądy administracyjne pochodziły sprzed dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej[52].

3. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych

3.1. Pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie

Pierwsze pytanie prejudycjalne do ETS skierował WSA w Warszawie w 2005 r.[53] Wniosek WSA w Warszawie dotyczył wykładni przepisów art. 25, 28 i 90 TWE w kontekście zgodności z prawem wspólnotowym polskiego podatku akcyzowego[54] od samochodów używanych. Po wystąpieniu przez WSA w Warszawie z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w sprawie *Brzeziński* sądy administracyjne w 2006 r. rozpatrując podobne sprawy, zawieszały postępowania sądowoadministracyjne w oczekiwaniu na wydanie przez ETS orzeczenia prejudycjalnego[55].

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C–313/05 Brzeziński

W wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r.[56] ETS dokonał wykładni art. 90 TWE, z której wynika sprzeczność polskiej u.p.a. z prawem wspólnotowym. Stwierdzona niezgod-

[51] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 2029/05.

[52] Zob. np. wyrok NSA wydany w składzie siedmiu sędziów z 8 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 54/05, wyrok NSA z 9 lutego 2006 r., sygn. akt I GSK 1423/05, wyrok NSA z 14 marca 2006 r., sygn. akt I GSK 1937/05, wyrok NSA z 21 marca 2006 r., sygn. akt 1941/05, wyrok NSA z 10 maja 2006 r., sygn. akt I GSK 2051/05, wyrok NSA z 29 września 2006 r. sygn. akt I GSK 3090/05, wyrok NSA z 5 października 2006 r., sygn. akt I GSK 3016/05.

[53] Postanowienie WSA w Warszawie z 22 czerwca 2005 r. (sygn. akt III SA/Wa 679/05, „Monitor Podatkowy" 2005, nr 6, s. 4).Sygnatura sprawy przed ETS – C–313/05 *Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie*. Zawiadomienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego opublikowane w Dz. Urz. UE C 281, z 21 września 2005 r., s.5.

[54] Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.) – dalej: „u.p.a."

[55] Zob. np. postanowienie NSA z 11 października 2006 r., sygn. akt I FSK 1060/05, postanowienie WSA w Rzeszowie z 25 maja 2006 r., sygn. akt I SA/Rz 321/06.

[56] Wyrok ETS z 18 stycznia 2007 r. w sprawie C–313/05 *Brzeziński*, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze Orzeczeń; polski tekst wyroku dostępny na stronie www.curia.eu.

ność z prawem wspólnotowym dotyczy przewidzianych w prawie polskim zasad obliczania podatku akcyzowego obciążającego pojazdy sprzedawane po upływie dwóch lat kalendarzowych od daty ich produkcji. ETS orzekł, że prawo wspólnotowe: „(…) zakazuje państwu członkowskiemu poboru podatku akcyzowego nakładanego na używane pojazdy sprowadzane z innych państw członkowskich, w wysokości przewyższającej rezydualną kwotę podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów uprzednio zarejestrowanych w Polsce".

Trybunał uznał, że przewidziany w art. 81 ust. 1 pkt 1 u.p.a. wymóg złożenia deklaracji uproszczonej w terminie 5 dni, licząc od dnia nabycia wewnątrzwspólnotowego, jest dopuszczalny w świetle prawa wspólnotowego.

Trybunał nie przychylił się również do wniosku RP o ograniczenie skutków wyroku w czasie.

Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego

Zagadnienie zgodności krajowych przepisów dotyczących podatku akcyzowego od samochodów używanych z prawem wspólnotowych zostało równocześnie poddane kontroli konstytucyjnej. Pytanie prawne do TK – już po wystąpieniu przez WSA w Warszawie o wydanie orzeczenia prejudycjalnego – skierował WSA w Olsztynie[57] o stwierdzenie zgodności art. 80 u.p.a. z umową międzynarodową, a mianowicie z art. 90 zd. pierwsze TWE, a w związku z tym zgodności z art. 91 Konstytucji RP.

W postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r.[58] TK uznał wydanie orzeczenia za niedopuszczalne i umorzył postępowanie w sprawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym[59]. Udzielenie odpowiedzi na pytanie WSA w Olsztynie, zdaniem TK, prowadziłoby do interpretowania przepisów prawa wspólnotowego bez uwzględnienia standardów interpretacyjnych przyjętych w odniesieniu do wszystkich krajów UE. W szczególności podkreślił wyraźny podział kompetencji pomiędzy ETS a sądami krajowymi. W ocenie TK, dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed WSA w Olsztynie konieczne jest dokonanie wykładni przepisów prawa wspólnotowego, a przede wszystkim wyjaśnienie zakresu pojęciowego art. 90 ust. 1 TWE. Kwestie podniesione przez sąd w pytaniu prawnym zostaną wyjaśnione przez ETS w orzeczeniu w sprawie *Brzeziński*. TK podkreślił, że w istocie chodzi tu o rozstrzygnięcie kolizji pomiędzy normą prawa krajowego i wspólnotowego. O rozwiązaniu takiej kolizji sąd stosujący prawo decyduje samodzielnie lub inicjuje procedurę z art. 234 TWE.

[57] Postanowienie WSA w Olsztynie z 16 listopada 2005 r. (sygn. akt I SA/Ol 374/05, ZNSA 2005, nr 2–3, s. 117).

[58] Postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r. w sprawie P 37/05, publ. Zbiór Urzędowy OTK 2006, nr 11A, poz. 176.

[59] Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.

3.2. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych skierowane w 2006 r.

WSA w Łodzi, postanowieniem z 15 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Łd 1089/05[60], wystąpił do ETS z pytaniem prejudycjalnymi[61] dotyczącymi wykładni postanowień VI Dyrektywy VAT[62]. Sąd wniósł o zbadanie w świetle prawa wspólnotowego dopuszczalności stosowania instytucji dodatkowego zobowiązania podatkowego unormowanej w art. 109 ustawy o podatku od towarów i usług[63]. Wątpliwości sądu dotyczyły przede wszystkim tego, czy dodatkowe zobowiązanie podatkowe należy uznać za środek specjalny w rozumieniu art. 27 VI Dyrektywy VAT. Sąd nie był pewien, czy takie środki mogą łączyć w sobie cechy zobowiązania podatkowego oraz sankcji karnej, a ponadto, na podstawie jakich kryteriów powinno się oceniać proporcjonalność takiego środka.

Pytanie prejudycjalne skierowane postanowieniem z 22 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wr 1238/06 przez WSA we Wrocławiu dotyczy wykładni przepisów art. 5 ust. 3 TWE w związku z art. 2 Dyrektywy Rady nr 67/227/EWG[64] oraz art. 18 ust. 4 i art. 27 VI Dyrektywy VAT w odniesieniu do przewidzianych na mocy ustawy o VAT z 2004 r. ograniczeń uprawnień podatników rozpoczynających działalność. Kwestionowane przepisy polskie uzależniają prawo do dochodzenia zwrotu nadwyżki podatku VAT w krótszym terminie od obowiązku wpłaty kaucji gwarancyjnej[65]. Sąd wyraził wątpliwość, że tego rodzaju zróżnicowanie sytuacji prawnej podatników „nowych" i podatników prowadzących działalność od dłuższego czasu może prowadzić do naruszenia wspólnotowej zasady neutralności podatkowej. Dodatkowo Sąd powziął wątpliwości co do proporcjonalności wprowadzonej kaucji gwarancyj-

[60] ZNSA 2005, nr 2–3, s. 117.

[61] Sprawa zarejestrowana w ETS pod sygnaturą C–168/06 Ceramika Paradyż, zawiadomienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego opublikowane w Dz. Urz. UE C 143 z 17 czerwca 2006, s. 24.

[62] Szósta dyrektywa Rady Nr 77/388/EWG 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, Dz. Urz. WE L 145 z 13 czerwca 1977 r., s. 1 i n., z poźn. zm. – polska wersja językowa Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 9, T. 1, s. 23; dalej : „VI dyrektywa VAT".

[63] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.) – dalej: „ustawa o VAT z 2004 r."

[64] Pierwsza Dyrektywa Rady z 11 kwietnia 1967 r. Nr 67/227/EWG w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w zakresie podatków obrotowych Dz. Urz. WE L 77 z 14 kwietnia 1967 r., s. 1301, ze zm.; polska wersja językowa – Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 9, t. 1, s. 3.

[65] Art. 97 ust. 5 i 7 ustawy o VAT z 2004 r.

nej, a także zwrócił się do ETS o ocenę, czy tego rodzaju środek należy uznać za środek specjalny w rozumieniu art. 27 VI Dyrektywy[66].

3.3. Reakcje innych sądów na wystąpienie z pytaniami prejudycjalnymi

W razie skierowania przez sąd pytania prejudycjalnego, pozostałe sądy powinny zawiesić postępowanie w sprawach, w których pojawia się zagadnienie będące przedmiotem zawisłego postępowania prejudycjalnego. Za takim postępowaniem przemawia konieczność zapewnienia jednolitego stosowania prawa wspólnotowego, ETS bowiem posiada wyłączną właściwość w kwestii dokonywania wiążącej wykładni prawa wspólnotowego.

Zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 §1 pkt 1 p.p.s.a. w podobnych sprawach było powszechną reakcją sądów administracyjnych na przedstawione wyżej pytania WSA w Warszawie[67] i w Łodzi[68]. Jeśli jednak w opinii sądu krajowego stosowanie danego przepisu prawa wspólnotowego nie wywołuje żadnych wątpliwości, możliwe jest rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy, mimo toczącego się postępowania prejudycjalnego wszczętego na wniosek innego sądu. Takie rozwiązanie powinno być jednak stosowane raczej wyjątkowo, w sytuacji gdy sąd jest przekonany, że uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego nie jest konieczne dla dokonania właściwej wykładni prawa wspólnotowego. Po wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym przez WSA w Łodzi niektóre sądy administracyjne wydawały wyroki w sprawach dotyczących dodatkowego zobowiązania podatkowego. Nie wszystkie sądy bowiem podzielały wątpliwości w kwestii zgodności postanowień ustawy o podatku od towarów i usług z prawem wspólnotowym. Niekiedy w uzasadnieniach orzeczeń zawarte były obszerne analizy wykazujące zgodność dodatkowego zobowiązania podatkowego z prawem wspólnotowym[69].

W praktyce polskich sądów administracyjnych nie wystąpił jeszcze przypadek zawieszenia postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne skierowane przez sąd z innego Państwa Członkowskiego.

---

[66] Sygnatura sprawy przed ETS: C–499/06 *Nerkowska*. Zawiadomienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego opublikowane w Dz. Urz. UE C 20 z 27 stycznia 2007 r., s. 14.

[67] Zob. np. postanowienie NSA z 11 października 2006 r., sygn. akt I FSK 1060/05, postanowienie WSA w Warszawie z 20 września 2005 r., sygn. akt I FSK 794/05.

[68] Zob. np. postanowienie WSA w Lublinie z 23 czerwca 2006 r., sygn. akt I SA/Lu 611/05. Czasami o zawieszenie postępowania ze względu na skierowane przez WSA w Łodzi pytanie prejudycjalne wnosiły zgodnie obie strony postępowania – np. postanowienie WSA w Gliwicach z 25 maja 2006 r., sygn. akt I SA/Gl 24/06.

[69] Zob. np. wyrok NSA w Lublinie z 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Lu 607/05, wyrok WSA w Olsztynie z 24 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Ol 321/06, wyrok WSA w Olsztynie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt I SA/Ol 248/06.

4. Bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego

W orzecznictwie ETS sformułowano zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym w razie wystąpienia konfliktu norm. Z powyższej zasady wynika, że postanowienia Traktatów oraz bezpośrednio obowiązujące normy aktów prawnych instytucji WE wyłączają stosowanie sprzecznych z nimi norm prawa krajowego. Zasada ta oznacza obowiązek sądu krajowego stosującego prawo wspólnotowe odmowy zastosowania norm prawa krajowego sprzecznych z prawem wspólnotowym, ze względu na konieczność zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego[70].

W praktyce sądów administracyjnych prawo wspólnotowe jest stosowane bezpośrednio w dwóch kategoriach rozstrzygnięć: w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja administracyjna wydana została na podstawie rozporządzenia wspólnotowego oraz gdy podstawą decyzji organów administracyjnych są zarówno rozporządzenia wspólnotowe, jak i przepisy prawa krajowego uszczegóławiającego przepisy tych rozporządzeń. Zgodnie z art. 249 akapit 2 TWE rozporządzenia wspólnotowe są aktami wiążącymi w całości i są bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim. Rozporządzenia mają taką samą moc obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich i są zintegrowane z systemami prawnymi tych państw[71]. Czasami rozporządzenia wspólnotowe zawierają upoważnienia dla organów państwa członkowskiego do wydania koniecznych do jego stosowania krajowych przepisów wykonawczych[72].

Prawo wspólnotowe może być również podstawą rozstrzygnięcia w przypadku błędnego wdrożenia przepisów dyrektyw wspólnotowych do prawa krajowego.

W sprawach celnych, w których decyzje administracyjne wydano już po 1 maja 2004 r., wojewódzkie sądy administracyjne rozstrzygały stosując bezpośrednio prawo wspólnotowe. Normy prawa wspólnotowego były podstawą do wydania wyroków w sprawach dotyczących nałożenia podatku od towarów i usług z tytułu importu towaru i zwolnienia z niego organizacji charytatywnych, długu celnego, zabezpieczenia majątkowego na poczet należności celnych i przepadku na rzecz Skarbu Państwa kwoty złożonej tytułem zabezpieczenia pozwolenia na wywóz towaru, dopuszczalności retrospektywnego zaksięgowania długu celnego[73].

---

[70] Wyrok ETS z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*, Zb. Orz. 1978, s. 629.

[71] Trzeba wskazać, że w pewnych dziedzinach prawa rozporządzenia wspólnotowe są głównymi lub przynajmniej bardzo rozpowszechnionymi źródłami prawa stosowanego w państwach członkowskich. Dotyczy to w szczególności prawa celnego oraz prawnej regulacji wspólnej polityki rolnej.

[72] Zob. np. art. 182 ust. 3 WKC.

[73] Np. wyroki WSA w Białymstoku: z 1 marca 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 68/06, sygn. akt I SA/Bk 3/06, z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 68/06, z 2 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 123/06 oraz, sygn. akt I SA/Bk 124/06, z 1 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 257/06, wyroki WSA w Gdańsku: z 22 marca 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 585/05 oraz 24 maja 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 45/06; wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I SA/Rz 242/06 wyroki WSA w Warszawie: z 11 września 2006r., sygn. akt V SA/Wa 661/06, z 4 października 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 1152/06.

4.1. Prawo wspólnotowe i krajowe jako podstawa rozstrzygnięcia

W wyroku z 27 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1261/05 kwestią sporną było, czy naruszenie norm rozporządzenia wspólnotowego może spowodować zastosowanie art. 92 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym[74]. Przepis ten w dacie orzekania przez organy administracyjne stanowił, że kto wykonuje transport drogowy (…) naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustaw lub z przepisów wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych podlega karze. Organy administracyjne, a także WSA w Warszawie[75], orzekły, że z powodu naruszenia przez skarżącego przepisów rozporządzenia Rady[76] należy na niego nałożyć karę na podstawie powyższego przepisu[77].

NSA uznał takie rozstrzygnięcie za błędne, jedynie bowiem naruszenie postanowień ustawy i umowy międzynarodowej uzasadniało nałożenie kary pieniężnej, natomiast rozporządzenie wspólnotowe należy do prawa wspólnotowego pochodnego i nie jest umową międzynarodową. Podstawa do nałożenia kar za naruszenie przepisów wspólnotowych została wprowadzona do ustawy o transporcie drogowym dopiero od 21 grudnia 2005 r., tj. wejścia w życia ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw[78]. NSA powinien był jednak wziąć pod uwagę okoliczność, że przepisy rozporządzenia wspólnotowego spełniały od dnia akcesji wymagania pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania oraz bezpośredniej skuteczności w Polsce.

W wyroku z 23 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 149/06 dotyczącym przyznania płatności jednolitej[79] NSA orzekł, że sąd pierwszej instancji trafnie stwierdził naruszenie

[74] Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088 ze zm.).

[75] Wyrok WSA W Warszawie z 24 czerwca 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 221/05.

[76] Rozporządzenie 3821/85/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz. Urz. WE L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 8 z ze zm.; Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 7, t. 1, s. 227 oraz rozporządzenie Rady nr 3820/85/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego, Dz. Urz. WE L 370 z dnia 31 grudnia 1985 r., s. 1; polska wersja językowa Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 5, t. 1, s. 319.

[77] W sprawie naruszony został przepis rozporządzenia Rady (EWG) nakazujący wpisywanie w wykresówkach, na początku ich używania, imienia i nazwiska kierowcy, a kierowca prowadzący pojazd skarżących tego obowiązku nie dopełnił. Rozporządzenie wspólnotowe nie przewidywało szczegółowej wysokości kar za takie naruszenie, zobowiązując Państwa członkowskie do uregulowania tej materii w prawie krajowym. Skarżący zarzucał, że zastosowanie jako podstawy prawnej nałożonej na niego kary przepisu ustawy o transporcie drogowym było niedopuszczalne.

[78] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1427).

[79] Płatności jednolite – płatności bezpośrednie do gruntów rolnych.

przepisów k.p.a. oraz prawidłowo zarzucił organom administracyjnym nieustalenie, czy wnioskodawca spełnia wszystkie przesłanki do uzyskania płatności bezpośrednich określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych[80]. Sąd wskazał na konieczność wzięcia pod uwagę w niniejszej sprawie art. 44 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001[81] z uwagi na zawarte tam odstępstwa i wyłączenia.

W wyroku z dnia 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1222/05 w przedmiocie odmowy przyznania renty strukturalnej kwestią sporną była wykładnia § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich[82]. Zdaniem NSA, dodatkowe przesłanki przyznania renty strukturalnej określone w § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów nie pozostają w sprzeczności z przepisami rozporządzenia wspólnotowego, zgodnie bowiem z art. 11 rozporządzenia wspólnotowego[83], przesłanką do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury jest konieczność prowadzenia przez rolnika gospodarstwa rolnego przez 10 lat poprzedzających przekazanie gospodarstwa. Rozporządzenie wspólnotowe nie uzależnia przyznania renty strukturalnej od podlegania przez rolnika ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Zgodnie z art. 37 ust. 4 ww. rozporządzenia państwa członkowskie mogą ustanowić dodatkowe, bardziej restrykcyjne warunki przyznawania renty strukturalnej, pod warunkiem jednak, że warunki te będą zgodne z celami i wymaganiami ustanowionymi w niniejszym rozporządzeniu.

Podobnie w wyroku z 21 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1341/05 NSA orzekł, że przepisy rozporządzenia Rady nr 1257/1999 w sposób wyczerpujący określają przesłanki uzyskania wcześniejszej emerytury, czyli renty strukturalnej. Za nietrafne uznał zarzuty skargi kasacyjnej, że art. 11 rozporządzenia Rady nr 1257/1999[84] nie mógł stanowić samodzielnej podstawy prawnej do przyznania renty strukturalnej, ponieważ przepis ten precyzyjnie określa warunki, jakie musi spełnić osoba przekazująca gospodarstwo rolne, jak i przejmująca gospodarstwo.

---

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

[81] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92, Dz. Urz. WE L 327 z 12 grudnia 2001 r., s. 11; polska wersja językowa Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 3, T. 34, s. 308.

[82] Dz. U. Nr 114, poz. 1191.

[83] Rozporządzenia Rady WE nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), Dz. Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r., str. 80–102, polska wersja językowa Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 3, t. 25, s. 391–413).

[84] Rozporządzenia Rady WE nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), Dz.Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r., str. 80, polska wersja językowa Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 3, t. 25, s. 391–413.

W wyroku z 27 września 2006 r., sygn. akt II OSK 868/06 NSA rozstrzygał w sprawie wpływu, jaki wywiera dokonywanie przez producentów rolnych transferów stałych, czyli zbywania indywidualnych ilości referencyjnych, na ustalenie procentowego wskaźnika wykorzystania przez nich indywidualnych ilości referencyjnych w danym roku kwotowym. Aktem prawnym regulującym funkcjonowanie rynku mleka w tym zakresie jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003[85], natomiast szczegółowe kwestie związane z wdrażaniem w życie instrumentów regulowania tego rynku w polskim systemie prawnym określa ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych[86]. W ocenie NSA zbycie indywidualnej ilości referencyjnej przez producenta na rzecz innego producenta w ciągu roku kwotowego nie może stanowić podstawy do zmniejszenia indywidualnej ilości referencyjnej przysługującej zbywcy w danym okresie dwunastomiesięcznym na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy.

Natomiast w wyroku z 27 października 2006 r., sygn. akt II OSK 889/06 w przedmiocie zmniejszenia indywidualnej ilości referencyjnej NSA badał, czy sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał okoliczności (zdarzenia), na które powoływał się skarżący za przypadki siły wyższej lub tymczasowo wpływające na zdolność produkcyjną producenta określone w art. 15 ust. 3 rozporządzenia Rady nr 1788/2003[87]. NSA wskazał na art. 44 ust. 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym jedynie epidemia dotykająca część lub cały inwentarz żywy rolnika a także zniszczenie budynków inwentarskich gospodarstwa w drodze wypadku może być uznana za siłę wyższą.

W wyroku z 9 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1097/06 NSA odniósł się do skutku wydzierżawienia przez skarżącego przyznanej mu indywidualnej ilości referencyjnej na ustalenie wysokości przysługującej mu w danym roku kwotowym ilości[88]. W ocenie NSA wydzierżawienie (według obecnie obowiązującego stanu prawnego – oddanie w używanie) indywidualnej ilości referencyjnej przez producenta na rzecz innego producenta powoduje zmniejszenie przysługującej mu w danym roku kwotowym ilości referencyjnej. Tym samym powoduje to obniżenie podstawy obliczania stopnia wykorzystania indywidualnej ilości referencyjnej przez konkretnego producenta w danym roku kwotowym. Dzierżawa indywidualnej ilości referencyj-

[85] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz. Urz. UE L 270 z 21 października 2003 r., s. 123; polska wersja językowa Dz. Urz. UE *Wydanie* Specjalne – Rozdział 3, t. 40, s. 391.

[86] Dz. U. Nr 244, poz. 2081 ze zm.

[88] Zarzut naruszenia art. 32 oraz art. 22 a ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. Nr 244, poz. 2081 ze zm.), art. 15 ust. 2 i 3, art. 16 w zw. z art. 5 lit. j/ i art. 27 zdanie trzecie rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych.. Podobnie w orzeczeniu NSA, sygn. akt II OSK 1006/06 z 9 listopada 2006 r.

nej przez producenta na rzecz innego producenta w ciągu roku kwotowego nie stanowi „braku aktywności" w wykorzystaniu indywidualnej ilości referencyjnej przez wydzierżawiającego w danym okresie dwunastomiesięcznym.

W wyroku z 6 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1106/06 dotyczącym nałożenia kary pieniężnej za brak w pojeździe zainstalowanego przyrządu kontrolnego (tachografu) NSA za trafny uznał zarzut skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady[89]. Powołany powyżej przepis posługuje się pojęciem pojazdu zarejestrowanego i co więcej nie dokonuje rozróżnienia na pojazdy zarejestrowane na stałe i pojazdy zarejestrowane czasowo. Oznacza to więc, że przepis ten dotyczy obu wskazanych przypadków. Prawidłowość tego poglądu potwierdza przepis art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[90], który stanowi, że dokumentem stwierdzającym dopuszczenie do ruchu pojazdu samochodowego jest dowód rejestracyjny albo pozwolenie czasowe. Pojazdy podlegające rejestracji mogą poruszać się po drogach tylko wtedy, gdy są zarejestrowane.

Przedmiotem rozstrzygnięcia z 29 listopada 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1592/05 była kontrola legalności decyzji nakładającej na przedsiębiorcę karę za przewóz towarów pojazdem, który nie miał zamontowanego przyrządu kontrolno-pomiarowego (tachografu). Obowiązek instalacji tachografu wynikał z norm rozporządzeń wspólnotowych[91], a wątpliwość dotycząca zakresu tego obowiązku wynikała z tego, że w przepisach polskiej ustawy o transporcie drogowym[92] występują odrębne pojęcia „transportu drogowego osób i rzeczy" oraz „przewozu na potrzeby własne". Skarżący podniósł, że przepisy wspólnotowe wprowadzają obowiązek instalacji tachografów w pojazdach wykorzystywanych do „przewozu drogowego", a więc obowiązek ten nie obejmuje pojazdów, którymi dokonywane są przewozu w celach niezarobkowych („przewozy na potrzeby własne"). Sąd uznał, że zdefiniowane w polskim prawie „przewozy na potrzeby własne" mieszczą się w zakresie wspólnotowego pojęcia „przewozu drogowego", a więc pojazdy muszą mieć zainstalowany tachograf.

[89] Rozporządzenie nr 3821/85 z 20 grudnia 1985 r., Dz. Urz. WE L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 8; polska wersja językowa Dz. Urz. UE – Wydanie Specjalne, – Rozdział 7, t. 1, s. 227.

[90] Ustawa z dnia 20 marca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

[91] Rozporządzenie nr 3820/85/EWG z 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz. Urz. WE L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 1, ze zm., polska wersja językowa – Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 5, T. 1, s. 319) oraz rozporządzenie nr 3821/85/EWG z 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz. Urz. WE Nr L370 z 31 grudnia 1985 r., s. 8, ze zm., polska wersja językowa – Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 5, T. 1, s. 227).

[92] Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088, ze zm.).

W wyroku z 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SA/Gl 547/05 sąd odmówił zastosowania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu postępowania przy zniszczeniu towaru i zrzeczeniu się towaru na rzecz Skarbu Państwa[93]. Przedmiotem kontroli sądu była decyzja organu celnego w przedmiocie odmowy udzielenia zgody na zniszczenie towaru. Sąd stwierdził, że przepis § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w zakresie, w jakim wymaga, aby wniosek o wydanie pozwolenia na zniszczenie towaru pochodził od osoby uprawnionej do dysponowania towarem jest nie do pogodzenia z art. 173 lit. g/ i art. 182 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny w związku z art. 842 ust. 1 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[94]. Wspólnotowe przepisy celne jako podmiot legitymowany do skorzystania z procedury przeznaczenia celnego – zniszczenia towaru wskazują osobę zainteresowaną, nie utożsamiając jej z osobą uprawnioną do dysponowania towarem w rozumieniu powołanego wyżej przepisu polskiego rozporządzenia. WSA wskazał, że rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 lipca 2004 r. nie zmienia wskazanego w przepisach wspólnotowych kręgu osób („osoba zainteresowana"), które są uprawnione do nadania towarom przeznaczenia celnego w formie zniszczenia towaru. Ponadto z brzmienia art. 48 i art. 64 ust. 1 WKC wynika, że nadania towarom dopuszczalnego dla nich przeznaczenia celnego może dokonać osoba, która w szczególności przedstawi lub doprowadzi do przedstawienia towaru właściwym władzom celnym. WSA podkreślił również, że przepisy WKC w części regulującej nadanie przeznaczenia celnego w formie zniszczenia towaru, nie odsyłają do krajowych przepisów wykonawczych, jak to ma miejsce zgodnie z art. 182 ust. 3 akapit drugi WKC w przypadku przeznaczenia celnego polegającego na zrzeczeniu się towaru na rzecz Skarbu Państwa.

W wyroku z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt I SA/Wr 1452/06 WSA rozważał kwestię, czy brak rejestracji przedsiębiorcy jako podatnika czynnego VAT, wymaganej przez art. 88 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług, stanowi przeszkodę do odliczenia podatku naliczonego w świetle postanowień VI Dyrektywy VAT. Organy podatkowe stały na stanowisku, że brak takiej rejestracji wyłącza możliwość dokonywania przez podatnika odliczeń i w wydanej decyzji odmówiły podatnikowi prawa do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z transakcji dokonanych przed rejestracją dla celów VAT. Sąd oceniał, czy możliwość skorzystania podatnika z prawa do odliczenia podatku naliczonego może zostać uzależnienia od spełnienia

[93] Dz. U. Nr 94, poz. 911.

[94] Dz.Urz. WE L 253 z 11 października 1993r., str. 1–766; Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 2 T. 6 s. 3–516.

przewidzianego w ustawie VAT z 2004 r. obowiązku rejestracji przedsiębiorcy. WSA wskazał na jedną z podstawowych zasad wspólnotowego systemu podatku VAT, jaką jest jego neutralność oraz podkreślił, że w rozumieniu przepisów wspólnotowych przymiot podatnika nie jest uzależniony od spełnienia dodatkowych przesłanek przewidzianych w prawie krajowym. Tym samym odebranie podatnikowi prawa do odliczenia podatku naliczonego w związku z transakcjami, których dokonał przed zarejestrowaniem się jako podatnik czynny podatku od towarów i usług pozostaje w sprzeczności z wspólnotową zasadą neutralności podatku VAT. Sąd podkreślił także obowiązek organów podatkowych oceny zgodności z prawem wspólnotowych przepisów prawa polskiego mających zastosowanie w sprawie[95].

4.2. Odmowa zastosowania prawa wspólnotowego

W wyroku z dnia 20 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1569/06 WSA uznał, że przewidziany w art. 5 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej[96] wymóg posiadania miejsca zamieszkania i przebywania na terytorium Polski, nie pozostaje w sprzeczności z prawem wspólnotowym[97]. Zdaniem sądu, w tej sprawie nie znajduje zastosowania prawo wspólnotowe, ponieważ świadczenia z pomocy społecznej nie są objęte koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego na podstawie rozporządzenia Rady[98]. Pomoc pieniężną dla rodziny zastępczej przewidzianą w polskiej ustawie należy bowiem zakwalifikować jako „świadczenie opieki społecznej" w rozumieniu art. 4 ust. 4 ww. rozporządzenia, które jest wyłączone ze wspólnotowego systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego. Należy zauważyć, że sąd nie rozważył jednak kwestii ewentualnego wpływu odmowy przyznawania świadczeń dla osób zamieszkałych w innych państwach członkowskich na prawo przemieszczania się obywateli Unii w ramach Wspólnoty na podstawie art. 18 TWE.

4.3. Bezpośredni skutek dyrektyw

Dyrektywa wspólnotowa jest specyficznym aktem prawnym Wspólnoty, niemającym odpowiednika w prawie wewnętrznym poszczególnych Państw Członkowskich. Wyjątkowość tego środka prawnego polega na tym, że państwa członkowskie

[95] Podobnie wyrok WSA w Olsztynie z 5 stycznia 2006 r., sygn. akt I SA/Ol 445/05, wyrok WSA w Lublinie z 27 października 2006 r., sygn. akt I SA/Lu 410/06.

[96] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 ze zm.).

[97] Wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1569/06.

[98] Rozporządzenie Rady nr 1408/71/EWG z 14 czerwca 1971 r. o stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób pracujących na własny rachunek oraz członków ich rodzin zmieniających miejsce pobytu w granicach Wspólnoty, Dz. Urz. WE L 149 z 5 lipca 1971 r., s. 2 ze zm.; polska wersja językowa – Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 5, t. 1, s. 35).

są zobowiązane do wdrożenia norm dyrektyw do powszechnie obowiązującego prawa krajowego, w wyznaczonym terminie.

W niektórych przypadkach akty prawne przyjęte przez Państwa Członkowskie w celu wdrożenia przepisów dyrektyw wspólnotowych stanowią spóźnioną, niepełną lub błędną implementację norm prawa wspólnotowego. Wówczas, dla zachowania zgodności z prawem wspólnotowym, z pomocą może przyjść prowspólnotowa wykładnia prawa krajowego. Jeżeli dokonanie takiej wykładni jest niemożliwe, jednostki są faktycznie pozbawione uprawnień przyznanych im przez prawo wspólnotowe. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETS, w celu zapewnienia skuteczności prawu wspólnotowemu, możliwe jest powoływanie się przez jednostki w sporach przed sądami krajowymi bezpośrednio na przepis dyrektywy przyznający im określone uprawnienia[99]. Należy jednak pamiętać, że oparcie rozstrzygnięcia bezpośrednio na przepisie dyrektywy jest możliwe w drodze wyjątku i wyłącznie w stosunku do tych przepisów dyrektyw, które spełniają określone przez ETS kryteria: przepis dyrektywy musi być wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, przyznawać jednostce uprawnienie względem państwa oraz musi upłynąć termin na wdrożenie dyrektywy do prawa krajowego[100].

W praktyce polskich sądów administracyjnych zapadały już rozstrzygnięcia na podstawie bezpośrednio skutecznych norm dyrektyw[101].

Przykładem jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3203/05. Skarżąca spółka świadczyła usługi informatyczne i elektroniczne oraz usługi w zakresie oprogramowania wyłącznie poza terytorium RP. W wyniku przeprowadzonej kontroli podatkowej, organ podatkowy uznał, że skarżąca spółka nie wykazała należnego podatku za dokonaną w maju 2004 r. usługę informatyczną na rzecz podmiotu mającego stałą siedzibę w Niemczech. Organ podatkowy stwierdził, że taka usługa podlegała opodatkowaniu na terenie Polski i decyzją z dnia 15 lipca 2005 r. określił kwotę należnego podatku od towarów i usług oraz nałożył na spółkę dodatkowe zobowiązanie podatkowe. WSA dokonał oceny prawidłowości wdrożenia do ustawy o podatku od towarów i usług w kwestii miejsca opodatkowania usług dokonywanych przez skarżącą i wskazał, że w stanie prawnym, mającym zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, przepisy polskiej ustawy o podatku od towarów i usług nieprawidłowo wdrażały postanowienia art. 9 ust. 2 pkt e/ VI Dyrek-

[99] Zob. wyrok ETS z 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 *Van Duyn*, Zb. Orz. 1974, s. 1337, wyrok ETS z 14 lipca 1994 r. w sprawie C–91/92 *Faccini Dori*, Zb. Orz. 1994, s. I–3325, wyrok ETS z 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 *Becker*, Zb. Orz. 1982, s. 53.

[100] Zob. np. wyrok ETS z 8 października 1987 r. w sprawie 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen BV*, Zb. Orz. 1987, s. 03969, wyrok ETS z 26 września 1996 r. w sprawie C–168/95 *Luciano Arcaro*, Zb. Orz. 1996, s. I-04705.

[101] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 12 października 2005 r. (sygn. akt III SA/Wa 2219/05, „Monitor Podatkowy" 2006, nr 2, s. 49), zob. również: *Informacja*…, s. 186.

tywy VAT[102]. Sąd przeprowadził obszerną analizę możliwości oparcia rozstrzygnięcia bezpośrednio na przepisie art. 9 ust. 2 pkt e/ VI Dyrektywy VAT, z uwzględnieniem wykładni Trybunału Sprawiedliwości. Uznając, że w rozpatrywanej sprawie spełnione zostały warunki do bezpośredniego zastosowania VI Dyrektywy VAT, WSA w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję, wskazując na jej sprzeczność z art. 9 ust. 2 pkt e VI Dyrektywy[103].

5. Wykorzystywanie prawa wspólnotowego przy wykładni i stosowaniu prawa polskiego

Dokonywanie wykładni prawa krajowego zarówno przez sądy, jak i organy administracyjne państwa członkowskiego w zgodzie z prawem wspólnotowym jest postrzegane w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE jako obowiązek wynikający z zasady lojalnej współpracy (art. 10 TWE)[104].

W wyroku z 15 lutego 2006 r., II GSK 388/05 NSA zwrócił uwagę, że co prawda w dacie zgłoszenia tego znaku pierwsza dyrektywa Rady EWG 89/104 z 21 grudnia 1988 r. mająca na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych (dalej: dyrektywa o znakach towarowych)[105] „nie stanowiła jeszcze źródła obowiązującego prawa", jednak na mocy art. 66 ust. 1 i 2 Układu Europejskiego Polska była zobowiązana do „dostosowania swoich przepisów w dziedzinie własności intelektualnej (…) do przepisów prawa wspólnotowego". Zdaniem NSA, „podstawowym sposobem dostosowania polskiego prawa do standardów europejskich są działania ustawodawcze", jednak gdy w czasie obowiązywania przepisów dostosowanych do prawa wspólnotowego mają zastosowanie przepisy stare (u.z.t.), należy dokonać „europeizacji" tej starej ustawy w drodze wykładni [106].

---

[102] Wskazane rozbieżności z postanowieniami VI Dyrektywy VAT w kwestii ustalenia miejsca świadczenia usług zostały usunięte rozporządzeniem Ministra Finansów z 23 czerwca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 145, poz. 1541) zmieniającym rozporządzenie Ministra Finansów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004 r., Nr 97, poz. 970, ze zm.), które zaczęło obowiązywać od 25 czerwca 2004 r. Ustawa o podatku od towarów i usług została w tym zakresie zmieniona nowelą z 21 kwietnia 2005 r. (Dz. U. z 2005 r., Nr 90, poz. 756). Wskazane zmiany nie mogły jednak być wzięte przez sąd pod uwagę, gdyż zaskarżona decyzja została wydana przed ich wejściem w życie.

[103] Zob. również wyrok WSA w Warszawie z 23 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 1744/06.

[104] Wyrok ETS z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 *von Colson und Kamann*, Zb. Orz. 1984, s. 1891.

[105] Dz. Urz. WE z 1989 r., Nr L 40, s. 1, polska wersja językowa Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 17, t. 1, s. 92.

[106] Identyczne poglądy przedstawił NSA w drugim wyroku z 15 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 389/05.

W wyroku z dnia 18 maja 2006 r., VI SA/Wa 1684/05 WSA w Warszawie oddalił skargę w przedmiocie unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy[107]. Sąd podkreślił, że – zgodnie z brzmieniem art. 315 ust. 3 ustawy – Prawo własności przemysłowej[108] przeszkody rejestracji znaków zgłoszonych w czasie obowiązywania ustawy o znakach towarowych[109] ocenia się według przepisów u.z.t. Wobec tego, zdaniem WSA, istnieje wątpliwość, czy sąd ma obowiązek stosowania prawa wspólnotowego, oceniając znaki zgłoszone pod rządami u.z.t. Sąd podkreślił, że obowiązek stosowania dyrektywy o znakach towarowych istnieje od dnia akcesji, a u.z.t. jest ustawą z 1985 r., wydaną wcześniej, niż ta dyrektywa. WSA uznał jednak, że nawet brak takiego obowiązku „nie wyklucza możliwości dokonania wykładni ustawy o znakach towarowych w sposób przyjazny integracji". Przyjazna integracji interpretacja u.z.t. polega na wykorzystaniu wykładni przepisów dyrektywy o znakach towarowych dokonanej przez ETS „pomocniczo do interpretacji prawa krajowego" lub jako „dodatkowy argument na poparcie tezy sformułowanej przez sąd na podstawie polskich przepisów". WSA przytoczył brzmienie art. 2 dyrektywy o znakach towarowych i doszedł do wniosku, że „art. 4 u.z.t. generalnie odpowiada regulacji art. 2 dyrektywy o znakach". Co prawda, zdaniem WSA, art. 4 „nie ustanawia (…) wymogu graficznej przedstawialności, jako elementu konstytutywnego pojęcia znaku towarowego, niemniej wspomnianą cechę oznaczenia należy wywieźć z przesłanek zdolności odróżniającej". Uznając, że zaskarżona decyzja Urzędu Patentowego jest prawidłowa, WSA podkreślił, że „w swych rozważaniach nie wyszedł poza podstawę prawną unieważnienia, a jedynie dokonując prowspólnotowej wykładni przepisów rozpoznał dodatkową przesłankę uzasadniającą prawidłowość stanowiska przyjętego przez organ".

W wyroku z 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 57/06 NSA powołał pkt 40 preambuły dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników[110] jako czynnik podlegający uwzględnieniu przy wykładni art. 74 ust.2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[111].

W wyroku z dnia 10 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 424/05 NSA stwierdził, że w świetle aktualnego brzmienia art. 11, art. 29 § 4 i 5 Kodeksu pracy[112], po jego

[107] Wyrok ten został zaskarżony, sygn. akt NSA: II GSK 305/06.

[108] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, Dz. U. z 2001 r., Nr 49, poz. 508, ze zm.

[109] Ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych, Dz. U. Nr 5, poz. 17, ze zm.

[110] Dz. Urz. UE L z 2002 r. Nr 108, s. 51 ze zm.; polska wersja językowa – Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 2, t. 9, s. 367.

[111] Dz. U. Nr 71, poz. 1800 ze zm.

[112] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94.

nowelizacji[113], związanej z wdrożeniem m.in. dyrektywy nr 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązków dotyczących informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy[114] dokonana przez sąd pierwszej instancji wykładnia przepisów Kodeksu pracy musi być uznana za błędną. Zdaniem Sądu, zmiana bowiem warunków umowy o pracę wymaga formy pisemnej. Dotyczy to także stosunków pracy nawiązanych na innej podstawie niż umowa o pracę. Jeżeli więc nawiązanie stosunku pracy i ustalenie warunków pracy i płacy wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika, to zmiana wysokości wynagrodzenia prezydenta miasta, zatrudnionego na podstawie wyboru, wymaga pisemnego zgodnego oświadczenia woli obu stron.

W wyroku z 1 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Łd 1326/05[115] WSA dokonał wykładni pojęcia „kwoty nabycia" w rozumieniu art. 120 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług. Sprawa dotyczyła sporu co do uwzględnienia przy ustalaniu takiej kwoty podatku akcyzowego zapłaconego przez podatnika z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego. Sąd powołał się na orzecznictwo wspólnotowe dotyczące obowiązku prowspólnotowej wykładni i dokonując interpretacji postanowień art. 120 polskiej ustawy uwzględnił obowiązujące w tym zakresie przepisy wspólnotowe. Sąd przytoczył przepis art. 11 A ust. 2 lit. a/ oraz art. 28 VI Dyrektywy VAT i stwierdził, że przepisy te nakazują przy obliczaniu podstawy opodatkowania podatkiem VAT uwzględnienie przy jej wymiarze innych podatków, w tym kwestionowanego podatku akcyzowego. Uzasadniało to oddalenie skargi.

W wyroku z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 193/06 WSA zbadał, czy opłaty karne nakładane przez przedsiębiorstwo energetyczne w związku z nielegalnym poborem paliwa oraz energii elektrycznej podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług[116]. W rozpoznawanej sprawie spółka energetyczna wniosła o stwierdzenie nadpłaty w podatku od towarów i usług, składając jednocześnie korektę wcześniej złożonej deklaracji. Skarżąca powołała się na przepis art. 2 VI Dyrektywy VAT, podnosząc że w świetle prawa wspólnotowego opłaty mające charakter sankcji lub odszkodowania nie mogą być traktowane jako wynagrodzenie za dostarczony towar lub usługę. Sąd zbadał dopuszczalność opodatkowania podatkiem od towarów i usług opłat karnych za nielegalny pobór energii elek-

[113] Dokonanej ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081).

[114] Dz. Urz. UE L 288 z 18 października 1991r., s. 32.

[115] Wyrok opublikowany w ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 167.

[116] Opłaty karne za nielegalny pobór energii elektrycznej wymierzone zostały na podstawie art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.).

trycznej w świetle prawa wspólnotowego. Sąd powołał orzecznictwo ETS wskazujące na wyłączenie przypadków kradzieży towarów z zakresu transakcji podlegających opodatkowaniu w ramach wspólnego systemu podatku VAT. Dodatkowo sąd wskazał, że w przypadku opłat za nielegalny pobór energii elektrycznej nie występuje element odpłatności, niezbędny do zakwalifikowania danego zdarzenia jako transakcji podlegającej opodatkowaniu podatkiem VAT. W konsekwencji WSA orzekł, że w zaskarżonej decyzji organ podatkowy niezasadnie przyjął, że opłaty za nielegalny pobór energii elektrycznej stanowią dostawę towarów podlegającą opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, co uzasadniało uchylenie zaskarżonej decyzji[117].

6. Prawo międzynarodowe

Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, a ratyfikowane umowy międzynarodowe na mocy art. 87 ust. 1 Konstytucji stanowią jedno ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Mogą zatem stanowić normatywną podstawę orzeczeń sądowych, jak i również źródło zarówno uprawnień, jak i obowiązków jednostek i innych podmiotów prawa.

Postanowienia umów międzynarodowych w 2006 r. miały zastosowanie przed sądami administracyjnymi w sprawach celnych, własności przemysłowej i ochrony środowiska.

W wyroku z 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt. I GSK 2395/05 NSA odniósł się do zagadnienia wykonywania przez Polskę postanowień Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej, sporządzonej w Interlaken w dniu 20 maja 1987 r.[118] W myśl art. 15 ust. 3 lit. a/ Konwencji, Komisja Mieszana uchwala, w drodze decyzji, zmiany załączników. WSA nie uwzględnił zmian przepisów powołanej wyżej umowy międzynarodowej, wynikających z decyzji Komisji Mieszanej nr 1/2000 z powodu ich nieopublikowania w Dzienniku Ustaw i oparł rozstrzygnięcie na tekście pierwotnym załącznika nr I do Konwencji[119]. Zdaniem NSA, Polska, zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*, wynikającą z art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.[120] oraz z art. 9 Konstytucji RP, jest zobowiązana zapewnić wykonanie Konwencji w brzmieniu nadanym jej mocą decyzji nr 1/2000 Komisji Mieszanej. NSA podkreślił, że Polska zobowiązana jest wypełniać, w dobrej

[117] Podobnie w 2005 r. orzekł WSA w Krakowie w wyroku z 28 września 2005 r., sygn. akt I SA/Kr 850/05.

[118] Dz. U. z 1998 r., Nr 46, poz. 290.

[119] Wyrok WSA w Szczecinie z 23 lutego 2005 r. sygn. akt SA/Sz 2221/03; zob. podobne rozstrzygnięcia WSA w Szczecinie: wyroki z 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Sz 776/05 oraz I SA/Sz 777/05.

[120] Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439.

wierze, zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, których jest stroną i nie może powoływać się wobec innych państw na niepublikowanie przyjętych przez siebie zmian w umowie międzynarodowej.

W wyroku z 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I GSK 2605/05 NSA, rozpoznając skargę kasacyjną na wyrok WSA w Warszawie[121] w sprawie kontroli legalności na postanowienie organu celnego w przedmiocie odmowy zawieszenia postępowania w sprawie uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe, stwierdził, że zgodnie z załącznikiem II do Porozumienia w sprawie stosowania art. VII Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu 1994[122] do zadań Technicznego Komitetu Ustalania Wartości Celnej należy m.in. dostarczanie informacji i udzielanie doradztwa we wszelkich sprawach dotyczących ustalania na potrzeby celne wartości celnej towarów importowanych, o jakie może wystąpić każdy Członek lub Komitet. Takie informacje mogą przyjmować formę opinii doradczej, komentarza lub uwag wyjaśniających (ust. 2 lit. d/ załącznika II). NSA przyjął, że z powołanego wyżej przepisu jednoznacznie wynika, iż Komitet nie jest organem upoważnionym do podejmowania władczych rozstrzygnięć wiążących organy i sądy państw członkowskich. Jego opinie doradcze i komentarze dotyczące ustalania wartości celnej towarów mogą mieć jedynie wartość dowodową i dlatego nie mogą być uznane za rozstrzygnięcia zagadnień wstępnych w rozumieniu art. 201 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej.

W wyroku z 8 lutego 2006 r., II GSK 54/05 skład siedmiu sędziów NSA uchylił zaskarżony wyrok sądu pierwszej instancji oraz obie podjęte w tej sprawie decyzje Urzędu Patentowego RP. W uzasadnieniu podkreślił, że zarzut wnoszącego skargę kasacyjną, iż przepis art. 33 Porozumienia TRIPS[123] nie zawiera normy samowykonalnej, nie jest uzasadniony. Zdaniem NSA, „o bezpośrednim stosowaniu normy prawa międzynarodowego (…) przesądzają elementy dwojakiego rodzaju: 1) intencje stron – sygnatariuszy aktu prawa międzynarodowego i sposób wyrażenia jego treści, decydujący o tym, czy zawarte w nim normy nadają się do bezpośredniego stosowania (…), 2) krajowe regulacje konstytucyjne, określające mechanizm włączania prawa międzynarodowego do wewnętrznego porządku prawnego".

W wyroku z dnia 2 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 441/05 NSA stwierdził, że dla oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej podstawowe znaczenie ma rozstrzygnięcie kwestii, czy Umowa Europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR)[124] sporządzona w Genewie 1 lipca 1970 r. weszła do polskiego porządku prawnego i może być bezpośrednio

[121] Wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2005 r., sygn. akt V SA/Wa 2952/04.

[122] Dz. U. z 1995 r., Nr 98, poz. 483.

[123] Porozumienie w sprawie Handlowych Praw Własności Intelektualnej (załącznik nr 1C do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, Dz. U. z 1996 r., Nr 32, poz. 143).

[124] Umowa Europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR) sporządzona w Genewie 1 lipca 1970 r.

stosowana. Decyzjami Głównego Inspektora Transportu Drogowego z 25 września 2003 r. oraz Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Krakowie z 20 stycznia 2003 r. nałożono na skarżącego kary pieniężne za różnego rodzaju nieprawidłowości związane z prowadzeniem międzynarodowego transportu drogowego.

Umowa AETR została ratyfikowana przez Polskę w 1992 r. zgodnie z obowiązującym w tamtym czasie prawem i weszła w życie w stosunku do Polski w 1993 r.[125] Zgodnie z art. 241 Konstytucji RP umowę tę uznaje się za ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w formie ustawy[126]. W związku z powyższym NSA stwierdził, że umowa AETR wprowadziła konkretne obowiązki dotyczące instalowania i używania w pojazdach zarejestrowanych na terytorium strony tej umowy przyrządów kontrolnych rejestrujących czas pracy kierowców oraz obowiązek przechowywania wykresówek rejestrujących tę pracę. Obowiązek ten został uzupełniony przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 kwietnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz ich niezbędnego wyposażenia[127], co czyniło bezprzedmiotowym wykonanie art. 10 ust. 1 umowy AETR.

W sprawach, w których NSA rozpatruje zażalenia na postanowienia o oddaleniu wniosku o przyznanie stronie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, często pojawia się odwołanie do przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.[128] oraz do odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[129]. NSA powołując się na art. 6 Konwencji twierdzi, że prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i może być przedmiotem uzasadnionych prawnie ograniczeń.

---

[125] Oświadczenie rządowe z 30 sierpnia 1999 r. w sprawie ratyfikacji tej umowy – Dz. U. z 1999 r., Nr 94, poz. 1087.

[126] Wymieniony przepis ma charakter normy przejściowej i stanowi, że umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w formie ustawy. Umowa AETR odpowiada tym warunkom, została bowiem ratyfikowana przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP, a następnie ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 1999 r., Nr 94, poz. 1087. Nie jest przy tym istotne, że ogłoszenie tej umowy w Dzienniku Ustaw nastąpiło po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., gdy przepis art. 241 ust. 1 Konstytucji ustanowił jedynie wymóg ratyfikacji umowy przed wejściem w życie Konstytucji a nie jej ogłoszenia. Prowadzi to do wniosku, że umowa AETR obowiązywała w czasie wykonywanie przez skarżącego przewozów, których dotyczą kwestionowane decyzje.

[127] Dz. U. Nr 44, poz. 432.

[128] Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.

[129] Tak np. postanowienia NSA z 19 października 2006 rr., sygn. akt I OZ 1424/06, z 14 lipca 2006 r., sygn. akt II OZ 726/06, z 15 marca 2006 r., sygn. akt II OZ 258/06, z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt I OZ 44/06, z 10 stycznia 2006 r., sygn. akt II OZ 1387/05, z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt I OZ 43/06, z 28 września 2006 r., sygn. akt I OZ 1334/06, z 28 września 2006 r., sygn. akt I OZ 1337/06.

W wielu sprawach z zakresu ochrony środowiska strony postępowania będące organizacjami pożytku publicznego domagają się zwolnienia od obowiązku ponoszenia opłat sądowych na podstawie przepisów Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska sporządzonej w 1998 r.[130] Zdaniem NSA, art. 9 ust. 1 i 5 Konwencji nie stanowi jednak samodzielnej podstawy zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych[131].

7. Kilka uwag końcowych

1. W 2006 r. wzrastała liczba spraw, w których sądy administracyjne odwoływały się do prawa wspólnotowego. Rozszerzał się też zakres przedmiotowy spraw z „elementem europejskim". Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy wymienić to, że przedmiotem kontroli sądowej były w roku sprawozdawczym w szerszym zakresie decyzje organów administracji publicznej (jak również inne akty i czynności) podjęte już po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a ponadto wzrasta znajomość prawa wspólnotowego wśród sędziów i stron postępowania (pełnomocników).

2. Prawo wspólnotowe było wykorzystywane głównie w procesie wykładni prawa polskiego. Sposoby tej wykładni i ogólniej korzystania z prawa wspólnotowego były różne: od obszernych i wnikliwych interpretacji przepisów wspólnotowych dokonywanych za pomocą orzeczeń ETS i SPI po krótkie wzmianki.

3. W orzecznictwie występowały przypadki odmowy zastosowania przez sądy administracyjne norm prawa polskiego, ze względu na ich niezgodność z normami prawa wspólnotowego. Jest to konsekwencja zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego. Sądy nie zawsze wyraźnie formułowały zamiar odstąpienia od zastosowania polskich ustaw i raczej odwoływały się do tzw. prowspólnotowej wykładni prawa polskiego.

4. Dwa wojewódzkie sądy administracyjne wystąpiły w 2006 r. z pytaniami prejudycjalnymi do ETS i zawiesiły w związku z tym postępowanie sądowoadministracyjne. Z pytaniami takimi nie wystąpił jak dotąd NSA. Należy przypomnieć, że NSA jest sądem, od którego orzeczeń nie przysługują środki zaskarżenia i który jest zobowiązany do zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, zawsze wtedy, jeżeli ma racjonalne wątpliwości dotyczące interpretacji prawa wspólnotowego (i w związku: zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym), a także ważności aktów instytucji Wspólnoty.

[130] Dz. Urz. UE L 124 z 17 maja 2005 r., s.4.

[131] Tak np. postanowienia NSA z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OZ 1333/06, z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OZ 1334/06, z 10 listopada 2006 r., sygn. akt II OZ 1158/06, z 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt. II OZ 431/06, z 27 stycznia 2006 r., sygn. akt II OZ 28/06.

5. Jedynie dokładne badania akt poszczególnych spraw pozwoliłyby na ocenę skali zjawiska polegającego na pomijaniu przez sądy norm prawa wspólnotowego, jako podstawy orzekania, a także pomijania wniosków stron, dotyczących zastosowania prawa wspólnotowego albo wystąpienia z pytaniami do ETS.

6. Prawo międzynarodowe było wykorzystywane w orzecznictwie sądów administracyjnych w ograniczonej kategorii spraw.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego

Składy orzekające sądów administracyjnych, podobnie jak w latach ubiegłych, korzystały z instytucji pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 Konstytucji. W 2006 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął 10 spraw zainicjowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w trybie pytania prawnego wydając 9 wyroków i jedno postanowienie o umorzeniu postępowania. W 5 wyrokach Trybunał orzekł, że zaskarżone przepisy są niezgodne z Konstytucją, a mianowicie:

- art. 73 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z art. 2 i art. 45 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia siedmiodniowy termin przechowywania pisma procesowego i nie wymaga ponawiania zawiadomienia adresata o złożeniu tego pisma (P 13/05);
- art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji, nie zawiera bowiem wytycznych do treści aktu podustawowego oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (P 4/05);
- § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych z art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (P 6/06);
- art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 lipca 2003 r., do budowy obiektu budowlanego lub jego części, mimo że pięcioletni termin od zakończenia budowy upłynął do dnia 10 lipca 2003 r. z art. 32 Konstytucji i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 lipca 2003 r.,

do budowy obiektu budowlanego lub jego części, mimo że pięcioletni termin od zakończenia budowy upłynął do dnia 10 lipca 2003 r., z art. 32 Konstytucji (P 27/05);

- art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej 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 jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny z art. 32 ust. 1 Konstytucji (P 23/05).

W 4 wyrokach Trybunał orzekł, że zaskarżone przepisy nie naruszają postanowień Konstytucji. Spośród tej grupy rozstrzygnięć na uwagę zasługują te, w których Trybunał Konstytucyjny uznając, że zaskarżony przepis jest zgodny z Konstytucją dokonał wykładni tych przepisów.

Odnosząc się do art. 93 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu stwierdził, że przepis ten nie może być kwalifikowany jako źródło jakichkolwiek praw i obowiązków w oderwaniu od Kodeksu pracy w ogóle, a w szczególności nie wynika z niego prawo do urlopu wychowawczego tylko dla kobiet (P 30/05).

Orzekając o zgodności art. 14b § 6 zdanie pierwsze Ordynacji podatkowej z art. 10 i art. 184 Konstytucji Trybunał wskazał, że sądy administracyjne rozpatrując skargi na interpretacje podatkowe mogą odnieść się do kwestii merytorycznych (P 36/05).

Na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekuje 15 pytań prawnych, w tym dwa złożone w 2004 r. i jedno w 2005 r. oraz 13 złożonych w 2006 r. Pytanie prawne zainicjowane przez skład orzekający NSA rozstrzygnięto 6 lutego 2007 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości składu orzekającego uznając zaskarżone przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w zakresie, w jakim ogranicza możliwość złożenia miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników oraz możliwość złożenia wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące tylko do formy transmisji danych w formie dokumentu elektronicznego, bez zapewnienia innego sposobu dokonania tych czynności w sytuacji, gdy skorzystanie z tej drogi transmisji danych stało się obiektywnie niemożliwe lub istotnie utrudnione, za niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 69 Konstytucji.

Wątpliwości składów orzekających wojewódzkich sądów administracyjnych zawarte w pytaniach prawnych oczekujących na rozstrzygnięcie dotyczyły m.in.:

- pozbawienia spadkobierców podatnika podatku od towarów i usług prawa do określenia w decyzji prawa do zwrotu na ich rzecz nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, jeżeli spadkodawca przed śmiercią nabył prawo do zwrotu podatku i nie złożył deklaracji w art. 100 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2005 r. – postanowienie z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Po 690/04 WSA w Poznaniu, oznaczone sygn. akt TK P 20/06;

• rozumienia przepisów intertemporalnych (art. 1 pkt 8 w związku z art. 3) ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 95, poz. 1100) w zakresie, w jakim, nie przewidując przepisów przejściowych, zmienił zasady wyliczenia kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładów pracy chronionej przyznany bezterminowo decyzjami wydanymi na podstawie ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46, poz. 201) – postanowienie z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Bd 435/06 WSA w Bydgoszczy, oznaczone sygn. akt TK P 6/07;

• dopuszczenia stosowania wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe" i odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe określone w art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług – postanowienie z dnia 28 lipca 2006 r., sygn. akt I SA/Po 1196/05 WSA w Poznaniu, oznaczone sygn. akt TK P 43/06;

• ustalenia maksymalnej stawki podatku akcyzowego dla wyrobów przemysłu spirytusowego i drożdżowego oraz wyrobów tytoniowych dla podatników dokonujących czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą na terytorium RP, art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) – postanowienie z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 962/06 WSA w Warszawie, oznaczone sygn. akt TK P 33/06;

• pozbawienia pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki osób, które osiągnęły pełnoletniość w specjalnych ośrodkach wychowawczych w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 63, poz. 593 ze zm.) – postanowienie z dnia 28 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Gl 563/04 WSA w Gliwicach, oznaczone sygn. akt TK P 42/06;

• wyłączenia zastosowanie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 4414 ze zm.) do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 maja 2004 r. w art. 150 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) – postanowienie z dnia 28 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/GL 733/05 WSA w Gliwicach, oznaczone sygn. TK P 28/06;

• niekonstytucyjności art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.), w zakresie w jakim wyłącza z pojęcia osoby uczącej się osobę pełnoletnią, uczącą się i niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ugodą sądową, na mocy której rodzice zobowiązali się do płacenia alimentów, które to wyłączenie skutkuje nieprzysługiwaniem takiej osobie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku, z uwagi na treść art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy o świadczeniach rodzinnych – postanowienie z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Op 112/05 WSA w Opolu, oznaczone sygn. akt TK P 8/06;

- niekonstytucyjności art. 2 pkt 5 lit. a/ i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 86, poz. 732 ze zm.) oraz art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (art. 27 pkt 2 lit. g/) – postanowienie z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Łd 1242/05 WSA w Łodzi, oznaczone sygn. akt TK P 18/06;
- niewykonalności art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 20, poz. 2016 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888) dla podmiotów zainteresowanych legalizacją samowoli budowlanej w sytuacji, gdy nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – postanowienie z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Go 597/05 WSA w Gorzowie Wielkopolskim, oznaczone sygn. akt TK P 37/06;
- niekonstytucyjności art. 94a i 91 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewidują sądowej kontroli ustalenia warunków konkursu na aplikację prokuratorską, przeprowadzonego przez prokuratora apelacyjnego oraz sądowej kontroli decyzji prokuratora apelacyjnego o odmowie wyrażenia zgody na odbywanie aplikacji pozaetatowej – postanowienie WSA w Lublinie sygn. akt III SA/Lu 449/05, oznaczone sygn. akt TK P 15/06;
- niekonstytucyjności art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.) oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 134, poz. 1133 ze zm.) – postanowienie z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Gd 5/05 WSA w Gdańsku, oznaczone sygn. akt TK P 4/06.

Ponad dwa lata na rozstrzygnięcie TK oczekują zagadnienia odnoszące się do legitymacji procesowej gminy w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości stanowiącej jej własność w prawo własności w sytuacji, gdy organ tej gminy orzekał w tym postępowaniu w pierwszej instancji – WSA w Gliwicach, oznaczone sygn. akt TK P 14/05. Na rozstrzygnięcie oczekuje także zagadnienie wygaśnięcia mandatu radnego poprzez wydanie zarządzenia zastępczego wojewody i możliwość jego zaskarżenia – WSA w Poznaniu, oznaczone sygn. akt TK P 19/04. Skład orzekający WSA w Poznaniu oczekuje również na rozstrzygnięcie TK w sprawie konstytucyjności art. 162 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim rozumiany jest jako obejmujący uprawnienie partii politycznych do zgłaszania kandydatów na ławników – oznaczone sygn. akt TK P 12/04.

Zagadnienia oczekujące na rozstrzygnięcie mają ważne znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych, szczególnie z uwagi na fakt, że postępowania sądowoadministracyjne w tych sprawach zostały zawieszone. Ponadto inne składy orzekające w podobnych sprawach chciałyby mieć pewność co do zgodności lub niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny nie jest związany terminem rozstrzygnięcia wniosku, to jednak należy mieć nadzieję, że sprawy te wkrótce trafią na wokandę.

2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją

Zasadniczą formą aktywności związanej ze stosowaniem Konstytucji, jaką przejawiały sądy administracyjne w 2006 r., było jej współstosowanie o charakterze interpretacyjnym w postaci wykładni przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją. Forma ta sprowadza się do sytuacji, gdy poszukując podstawy rozstrzygnięcia sprawy sąd odwołuje się do przepisu konstytucyjnego przy ustalaniu wykładni przepisu stosowanego w sprawie aktu normatywnego, zgodnej z aktem o najwyższej mocy prawnej. W postaci tej element dekodowanej normy prawnej, mający zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, umiejscowiony jest z reguły w ustawie, norma konstytucyjna zaś służy do ustalenia znaczenia normy ustawowej, zwłaszcza w sytuacjach, gdy norma ta skonstruowana jest tak, że umożliwia jej interpretowanie na różne sposoby, a dopiero w konsekwencji odniesienie jej do przepisów konstytucyjnych zyskuje na jednoznaczności i w efekcie zgodności z ustawą zasadniczą. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że w większości wypadków rola przepisów konstytucyjnych sprowadzała się do tej postaci stosowania Konstytucji.

Najbardziej ogólna uwaga, jaka nasuwa się po analizie treści orzeczeń, jest ta, że najczęstszym powodem stosowania przepisów konstytucyjnych była konieczność ustosunkowania się sądu do występujących w skargach odwoływaniach się stron procesowych do przepisów konstytucyjnych i wywodzenia z nich określonych roszczeń. Treść orzeczeń wskazuje jednak, że w zdecydowanej większości powoływanie się przez strony na przepisy konstytucyjne było bezpodstawne. Z reguły też NSA oddalał skargi kasacyjne oparte na zarzucie naruszenia przepisów Konstytucji, uznając zasadność nieuwzględnienia tego zarzutu przez wojewódzki sąd administracyjny. Zastosowanie przepisów konstytucyjnych występowało więc w jego postaci negatywnej.

W szeregu przypadkach jednak sądy stosowały przepisy Konstytucji już bez tej zewnętrznej inspiracji w postaci wyraźnego wniosku strony. Tak więc NSA w postanowieniu z dnia 2 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 1386/05 oddalającym skargę kasacyjną gminy na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego stwierdzające brak legitymacji skargowej gminy w postępowaniu sądowoadministracyj-

nym, poza oparciem rozstrzygnięcia na przepisach ustawowych, dodatkowo powołał art. 2 Konstytucji, formułując tezę, że „w demokratycznym państwie prawnym (…) niedopuszczalne jest, aby w jednym postępowaniu, dotyczącym tej samej sprawy, organ gminy występował w podwójnej roli". W wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 477/05 dotyczącym skargi kasacyjnej od wyroku WSA oddalającego skargę spółki akcyjnej na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie opłaty za usunięcie drzew, powołanie przez sąd art. 5 Konstytucji wkomponowane zostało wyraźnie w proces wykładni przepisów ustawy o ochronie przyrody. W ocenie sądu nie do pogodzenia ze wskazanym przepisem Konstytucji byłaby rozszerzająca wykładnia stosowanego przepisu ustawy. Podobny charakter wykazuje wyrok NSA z dnia 28 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 675/05, w którym sąd uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Powołany przez NSA art. 64 ust. 3 Konstytucji, z jego podstawowym skutkiem w postaci zakazu naruszenia istoty prawa własności, zdaniem sądu, powinien „stanowić dyrektywę interpretacyjną przy dokonywaniu wykładni" rozważanych przepisów Prawa budowlanego. Współstosowanie Konstytucji o charakterze interpretacyjnym występuje również w wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt II GSK 277/05, w którym sąd uchylając zaskarżony wyrok i przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia zastosował art. 2 i art. 32 Konstytucji w procesie wykładni przepisów ustawy o transporcie drogowym.

Również wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 1372/05 dotyczący oddalenia skargi kasacyjnej gminy od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę gminy w sprawie zamiaru likwidacji szkół wykazuje cechy interpretacyjnego stosowania Konstytucji. Powołany przez sąd przepis art. 70 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, dotyczący zasady ustawowego określenia sposobów wykonywania obowiązku szkolnego, miał nawet decydujący wpływ na treść orzeczenia uznającego nielegalność ingerencji uchwały rady gminy w materię ustawową i w efekcie na oddalenie skargi. Cechy interpretacyjnego współstosowania Konstytucji wykazuje również szereg innych wyroków NSA, w których sąd zastosował jej przepisy jako kryterium wykładni przepisów powoływanych w podstawach skargi kasacyjnej bądź też oceny ich wykładni przez sąd pierwszej instancji. Tak więc np. w wyroku NSA z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 490/05, uchylającym wyrok sądu pierwszej instancji, art. 64 Konstytucji powołany został dla uzasadnienia zakazu rozszerzającego interpretowania ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego, w wyroku NSA z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 129/06 treść zastosowanych przez sąd przepisów art. 5 oraz art. 12 Konstytucji stała się jedną z zasadniczych przesłanek oddalenia skargi kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków, w wyrokach NSA zaś z dnia 8 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06 oraz z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 924/05 uchylających zaskarżone wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, za-

stosowanie przez sąd przepisu art. 7 Konstytucji (w pierwszym z nich w połączeniu z art. 2) posłużyło NSA do wykazania uchybień sądu pierwszej instancji w zakresie wykładni przepisów ustawy o samorządzie gminnym czy też przepisów prawa podatkowego. Jeszcze w innych wypadkach NSA odwoływał się do treści art. 12 Konstytucji a także jej art. 87 w celu wykazania braku możliwości zamieszczania w uchwałach organu samorządu zawodowego architektów przepisów zawierających wykładnię przepisów Prawa budowlanego (wyrok z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1046/05) czy też art. 2 Konstytucji i wynikającej z jego treści zasady proporcjonalności („adekwatności pomiędzy dolegliwością pewnej interwencji podjętej w imię dobra publicznego a celem, jakiemu służy ta interwencja"), która winna być uwzględniona przez sąd przy wykładni przepisów dotyczących zasad sprzedaży napojów alkoholowych (wyrok z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt II GSK 149/06).

W rozszerzonym, siedmioosobowym składzie NSA podjął również w oparciu o art. 187 § 1 p.p.s.a. uchwałę zawierającą rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, budzącego poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 1/06), w której zastosował przepisy Konstytucji. Odwołanie się do szeregu przepisów Konstytucji (głównie standardów objętych wyrażoną w art. 2 zasadą demokratycznego państwa prawnego, a także art. 42 Konstytucji) pozwoliło NSA na rozstrzygnięcie zagadnienia dotyczącego wyboru właściwej podstawy prawnej dla wymierzenia kary pieniężnej za przejazd pojazdem bez zezwolenia. Bez odwołania się do przepisów Konstytucji rozstrzygnięcie zagadnienia, które przepisy należałoby zastosować (czy obowiązujące w okresie zdarzenia, czy w okresie wydawania decyzji) byłoby niemożliwe.

Na częstotliwość stosowania przepisów Konstytucji przez sądy administracyjne niewątpliwy wpływ ma również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, i to zarówno treść poszczególnych jego orzeczeń dotyczących konstytucyjności przepisów aktów normatywnych mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, jak i związana z nimi konieczność oceny przez sąd skutków tych orzeczeń dla spraw rozstrzyganych przez sądy. Treść wielu rozstrzygnięć sądów zdeterminowana była wprost orzecznictwem TK; jego orzeczeniami dotyczącymi czy to niekonstytucyjności przepisów aktów wykonawczych do ustawy o podatku akcyzowym (np. wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2006 r., sygn. akt FSK 409/05,), niezgodności z Konstytucją aktu wykonawczego do ustawy o pracownikach samorządowych (np. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2006 r., sygn. akt OSK 364/06) czy też treść art. 73 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 12 maja 2006 r., sygn. akt I OZ 617/06). Również treść szeregu wyroków NSA, głównie uchylających wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, opartych musiało zostać na wykładni konstytucyjnej konstrukcji skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Trudno też tego rodzaju orzeczenia odwołujące się do treści art. 190 Konstytucji pozostawiać poza obrębem interpretacyjnego stosowania Konstytucji.

Godne odnotowania w zakresie oceny skutków orzeczeń TK jest kształtowanie się linii orzeczniczej sądów administracyjnych opartej na wyraźnym odróżnianiu obowiązywania aktu prawnego od jego stosowania, prowadzącej do konstatacji, że podstawowy skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego powodujący utratę jego mocy obowiązującej dopiero z chwilą wejścia w życie orzeczenia TK (jego ogłoszenia, bądź w późniejszym terminie, wyraźnie wskazanym w sentencji orzeczenia), nie musi oznaczać konieczności jego stosowania w rozpatrywanych przez sąd sprawach z okresu sprzed wejścia w życie orzeczenia TK. Zasadniczy sens tego poglądu sprowadza się do przekonania, że mimo iż w okresie obowiązywania aktu normatywnego regulowane przez niego stany rzeczy czy stosunki prawne (prawa i obowiązki z nich wynikające) uważać należy za legalne (odpowiadające prawu), to jednak, gdy w odniesieniu do nich powstanie spór prawny, który musi rozstrzygnąć sąd, wówczas sąd nie powinien tego aktu stosować z uwagi na autorytatywną wypowiedź TK o stanie jego niezgodności z aktem o wyższej mocy prawnej, który z reguły rozciąga się także na okres sprzed publikacji jego orzeczenia. Ma to miejsce w szczególności wtedy, gdy sąd rozstrzyga sprawę, w której chodzi o roszczenia powstałe przed utratą mocy obowiązującej aktu normatywnego, z którego są one wywodzone, albo które na jego podstawie są zaprzeczone.

Tego rodzaju pogląd, przyjęty i rozwijany również przez Sąd Najwyższy, opiera się na wykładni art. 190 Konstytucji, w szczególności jego ust. 4 przewidującym różne środki służące sanacji wcześniej podjętych rozstrzygnięć. Odwołuje się również do rozumowania wskazującego na nieracjonalność przyjęcia przeciwnego poglądu dla możliwości posługiwania się tymi środkami (np. wznowieniem postępowania sądowego) bądź też takimi instytucjami, jak np. pytanie prawne do TK. Przy przyjęciu takiego poglądu zadanie przez sąd pytania prawnego do TK, odnoszącego się przecież do stanu prawnego sprzed wydania orzeczenia TK w sprawie pytania prawnego, byłoby nieracjonalne, sąd bowiem niezależnie od treści odpowiedzi TK i tak musiałby zastosować w sprawie akt prawny, co do którego zrodziły się u niego wątpliwości konstytucyjnoprawne.

Orzeczeniami służącymi kształtowaniu się wskazanej linii orzeczniczej NSA jest orzeczenie (postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 697/05) uchylające postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie postępowania sądowego w związku z orzeczeniem TK (sygn. K 25/04) dotyczącym niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych oraz aktu wykonawczego do jej postanowień, jak też wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 810/05 oddalający skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej. W drugim z orzeczeń powołanie się przez skarżącego na wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00 orzekający niezgodność przepisu ustawy o policji oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia i na jego skutek w postaci

utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, nie dało podstaw do uznania przez sąd zasadności zarzutu skarżącego o nieuprawnionej odmowie zastosowania w sprawie przepisów tego rozporządzenia przez sąd pierwszej instancji. W obu wyrokach znaleźć można szczegółową, dobrze uargumentowaną, wykładnię art. 190 Konstytucji wraz z przywołaniem dotyczącego jej orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Na to, że wskazana linia orzecznicza jest kontynuowana, a nawet rozwijana, wskazuje treść wyroku NSA z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt I OSK 365/06 oddalającego skargę Samorządowego Kolegium Odwoławczego od wyroku WSA w Rzeszowie w przedmiocie udzielanego zasiłku rodzinnego w ramach pomocy społecznej. W sprawie tej sąd pierwszej instancji z uwagi na treść wyroku TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04 o sprzeczności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. uwzględnił skargę, uchylając decyzje obu instancji, mimo prospektywnego skutku odroczonego wyroku TK. W powyższym wyroku NSA podzielił pogląd WSA o dopuszczalności odmowy stosowania aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, co do którego Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej, traktując ją w kategoriach możliwości uzależnionej od uwzględnienia przez sąd szeregu czynników. Odwołując się do poglądu TK (wyrok z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04), w którym Trybunał stwierdził, że obowiązywanie przez określony czas niekonstytucyjnego przepisu stawia przed sądem możliwość wyboru takiego środka proceduralnego, który najlepiej pozwoli na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją, a także podjętego wcześniej postanowienia z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1403/05, do czynników tych zaliczył: „przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu". Uwzględnienie tych czynników pozwoliło sądowi na oddalenie skargi kasacyjnej.

Wśród wyroków uwzględniających przepisy Konstytucji, które stanowić mogą podstawę wykładni norm ustawowych, ważne znaczenie posiada również wydany w składzie siedmiu sędziów wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/05 oddalający skargę kasacyjną Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od wyroku WSA w Warszawie. Waga powyższego wyroku, potwierdzającego raz jeszcze realizowaną od lat przez sądy administracyjne możliwość odmowy zastosowania w sprawie niekonstytucyjnego przepisu aktu podustawowego, wynika zarówno z rozszerzenia konstytucyjnych podstaw tej kompetencji sądów, jak też z wyraźnie sformułowanej tezy dotyczącej kwalifikacji stwierdzonej przez sąd sprzeczności przepisu rozporządzenia z ustawą jako naruszenia prawa skutkującego uchyleniem decyzji czy postanowienia. W zakresie konstytucyjnych podstaw kompetencji sądów

administracyjnych do odmowy stosowania podustawowych aktów normatywnych organów administracji publicznej NSA stwierdził, że prawo to wynika nie tylko z art. 8 ust. 2 oraz 178 ust. 1 Konstytucji, ale również z jej art. 184 stanowiącego, że NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa. Stwierdzenie, że akt administracyjny wydany został w oparciu o przepis rozporządzenia, który niezgodny jest z Konstytucją czy ustawą, zdaniem NSA, oznacza naruszenie prawa w rozumieniu art. 145 § 1, pkt. 1 p.p.s.a. Zgodnie z wyartykułowaną w tym wyroku tezą, podstawę uchylenia decyzji w razie stwierdzenia przez sąd niezgodności przepisu rozporządzenia z ustawą stanowi, co do zasady, przepis art. 145 § 1 lit. a/ lub c/ powyższej ustawy. Hipotetycznie również można założyć – zdaniem sądu – że skoro orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją, bądź ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego wydana została decyzja administracyjna stanowi podstawę do wznowienia postępowania i uchylenia takiej decyzji, to odmowa zastosowania przez sąd przepisu rozporządzenia może być również kwalifikowana jako naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania, a więc takie, które uzasadniałoby uchylenie decyzji w oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ powyższej ustawy.

W bogatym treściowo uzasadnieniu powyższego wyroku NSA odniósł się również do problematyki tzw. wtórnej niekonstytucyjności rozporządzenia opartego o niezgodne z Konstytucją upoważnienie do wydania rozporządzenia. Z jego treści wynika najogólniej aprobata dla możliwości stwierdzania przez sądy także tego, czy przepisy ustaw zawierających upoważnienie do wydania rozporządzenia odpowiadają wymogom określonym w art. 92, a także innych przepisach Konstytucji RP. Brak zachowania tych wymogów generuje bowiem niekonstytucyjność samego rozporządzenia. Potwierdzenie takiej możliwości znaleźć można również w innym wyroku, w którym NSA stwierdził, że „za właściwe (…) należy uznać stanowisko, że niekonstytucyjna delegacja ustawowa, która upoważnia Ministra Finansów do uregulowania w akcie rangi podustawowej materii zagwarantowanej konstytucyjnie dla sfery ustawowej – nie daje ministrowi prawa do wydania w tym zakresie rozporządzenia, a w przypadku jego wydania – jest ono dotknięte oczywistą niekonstytucyjnością (wtórną), której stwierdzenie przez sąd administracyjny nie wymaga występowania do Trybunału Konstytucyjnego, skoro takiemu aktowi prawnemu nie przysługuje domniemanie konstytucyjności" (wyrok NSA z dnia 4 lipca 2006 r., sygn. akt I FSK 971/05).

Znaczenie wyroku NSA z dnia 16 stycznia 2006 r. docenił również Trybunał Konstytucyjny widząc w jego treści początek kształtowania się nowej linii orzeczniczej NSA. W wyroku z dnia 30 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05 dotyczącym skargi konstytucyjnej skierowanej na określoną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. podstawę skargi konstytucyjnej w postaci wskazania naruszenia przepisów postępowania i przeważającego w praktyce orzeczniczej NSA odnoszenia tego naruszenia jedynie do postępowania przed sądem pierwszej instancji, w sformułowaniach uzasadnienia wyroku NSA zna-

lazł podstawę do postawienia powyższej tezy. Pogląd NSA, że podstawy skargi kasacyjnej dotyczyć mogą „zarówno przepisów, które sąd wskazał jako przepisy, które miały zastosowanie w toku rozpoznawania sprawy, jak też przepisy, które powinny być stosowane w toku rozpoznawania sprawy, choć nie zostały przez sąd wskazane" oraz że „naruszenie przepisów postępowania może odnosić się zarówno do przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i do przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej", w ocenie Trybunału w pełni odpowiada wymogom wynikającym z konstytucyjnego prawa do sądu. Powyższy pogląd Trybunału w sposób wyraźny wskazuje na istotne znaczenie wykładni w zgodzie z Konstytucją w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w 2006 r. daje podstawę do tezy, że stosowanie przepisów konstytucyjnych coraz bardziej staje się zwykłą praktyką przy rozstrzyganiu konkretnych spraw sądowoadministracyjnych. Co prawda nadal podstawowe źródło obecności przepisów Konstytucji w orzecznictwie sądowym tkwi w inspiracji zewnętrznej związanej czy to z oddziaływaniem na rozstrzygnięcia sądów orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, czy też z wnioskami stron procesowych, lecz daje się zauważyć praktykę samoistnego sięgania do jej przepisów przez sądy. Świadczy o tym głównie stosunkowo częste posługiwanie się przez sądy formą współstosowania Konstytucji o charakterze interpretacyjnym. W procesie wykładni operatywnej przepisy konstytucyjne stają się podstawą do dokonania właściwej wykładni mającego zastosowanie w sprawie aktu normatywnego; jego zakresu obowiązywania czy też stosowania.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uchybień administracji publicznej

W materiałach przedstawionych w *Informacji*, zarówno w części statystycznej, jak i w części poświęconej zagadnieniom orzeczniczym, zwracano uwagę na uchybienia w działalności administracji publicznej o różnym charakterze. W większości przypadków prowadziły do uchylenia zaskarżonych aktów i czynności. Jednym z częściej występujących uchybień było pozostawanie organu w bezczynności, niezauważone przez organ nadzorujący. Wielokrotnie powtarzanym uchybieniem było nieuwzględnienie w decyzji przekazanej przez sąd administracyjny do ponownego rozpoznania wskazówek sądu odnoszących się do interpretacji przepisów prawa. W sytuacjach powtarzających się uchybień sądy administracyjne, w uzasadnieniach wyroków, wytykały błędy, próbując w ten sposób zdyscyplinować organ do prawidłowego działania. Jednakże z analizy orzecznictwa wynika, że funkcjonowanie

organów administracji publicznej nie ulega poprawie. Zauważalny jest brak właściwego nadzoru organów wyższego stopnia nad podległymi. Można domniemywać, że organy nadzorujące nie dokonują oceny funkcjonowania organów podległych w aspekcie decyzji i innych czynności administracyjnych eliminowanych z obrotu wskutek wyroków sądów administracyjnych.

Jedną z form wskazywania na uchybienia organów jest odpowiednie wytknięcie błędów w uzasadnieniu wyroku. Znajdują się one niemalże we wszystkich uzasadnieniach uchylających decyzje organów. Jako przykład można wymienić uzasadnienie wyroku z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1577/06, w którym sąd wskazał na istotne naruszenie przepisów proceduralnych. Przedmiotem kontroli sądu były decyzje: Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nakazująca wycofanie z obrotu znajdującej się w markecie budowlanym LEROY MERLIN POLSKA Sp. z o.o. 2 sztuk baterii kuchennych EUROSMART (producent: GROHE WATER TEHNOLOGY AG & CO, Hemer – Niemcy; importer: FEMAX Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku) jako niespełniających wymagań w ustawie o wyrobach budowlanych w zakresie oznakowania oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego umarzająca postępowanie odwoławcze (odwołanie od decyzji wniósł pełnomocnik importera FEMAX Sp. z o.o.) z powodu braku przymiotu strony w tym postępowaniu przez podmiot wnoszący odwołanie. W ten sposób w obrocie prawnym pozostała decyzja organu pierwszej instancji. Zdaniem sądu, obie decyzje naruszają przepisy postępowania w stopniu niepozwalającym na pozostawienie ich w obrocie prawnym. W decyzji organu pierwszej instancji brak oznaczenia strony decyzji oraz spersonifikowanego rozstrzygnięcia. Zarówno w komparycji decyzji, jak i w uzasadnieniu organ wymienia kilka podmiotów, które brały udział w postępowaniu administracyjnym, natomiast nie wskazuje, na który z tych podmiotów nakłada obowiązek wycofania z obrotu przedmiotowych baterii kuchennych. Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego sąd zarzucił naruszenie art. 28 i 107 § 1 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie, czy skarżąca rzeczywiście nie ma przymiotu strony w przedmiotowym postępowaniu, biorąc pod uwagę ewentualne roszczenia odszkodowawcze, jakie firma GRAST & MTB Sp. z o.o. (od której wyrób zakupiono bezpośrednio) może mieć w stosunku do FEMAX Sp. z o.o. w związku z nakazem wycofania z obrotu baterii kuchennych, a także pozostawieniem w obrocie decyzji pierwszoinstancyjnej, która nie odpowiada wymogom art. 107 k.p.a. Ponadto sąd zawarł obszerne wywody odnoszące się do istoty interesu prawnego, poparte orzecznictwem NSA.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 654/06 sąd wskazał na uchybienia organów obu instancji odnoszące się do konstrukcji prawidłowego uzasadniania rozstrzygnięć. Przedmiotem rozstrzygnięcia było postanowienie wyjaśniające wątpliwości co do treści decyzji wydane w trybie art. 113 § 2 k.p.a. Sąd wskazując na niezbędne elementy postanowienia wyjaśniającego stwierdził, że w treści wykładni organu pierwszej instancji (prezydenta miasta) jest wzajemna

sprzeczność pomiędzy pierwszym a drugim akapitem sentencji, co nie pozwoliło ustalić, jak organ pierwszej instancji rozumie swoje wcześniejsze rozstrzygnięcie. SKO uchyliło zaskarżone postanowienie orzekając co do istoty sprawy. Sąd zwrócił uwagę, że w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji orzekając na podstawie art. 113 § 2 k.p.a. faktycznie nie wyjaśnił wątpliwości co do treści decyzji, organ odwoławczy nie jest władny rozstrzygnąć na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez orzeczenie co do istoty sprawy, po uchyleniu zaskarżonego orzeczenia. Nie może w szczególności przeprowadzać dowodów służących wyjaśnieniu sprawy głównej. Sąd zwrócił uwagę, że w przedmiotowej sprawie SKO zaskarżonym postanowieniem faktycznie orzekło za organ pierwszej instancji, w sposób oczywiście odbiegający od części wykładni tego organu i w należyty sposób tego stanowiska nie uzasadniło.

Podobnie w wyroku z dnia 28 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 492/05 zwrócono uwagę na rażące naruszenie prawa (art. 7, art. 8, art. 9, art. 77 i art. 107 k.p.a.) przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy i Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, organy bowiem nie wyjaśniły okoliczności powstania budynku bez wymaganego prawem zezwolenia i organ pierwszej instancji wydał decyzję zmierzającej *de facto* do zalegalizowania tego obiektu. Sąd uchylając decyzję Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i poprzedzającą ją decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy wskazał m.in., że organy nadzoru budowlanego nie zbadały legalności oraz daty budowy budynku gospodarczego, który następnie został nadbudowany. NSA oddalając skargę kasacyjną wskazał ponadto, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego i organy prokuratury (włączyły się do sprawy) powinny się zająć faktem, że w czasie, gdy w wojewódzkim sądzie administracyjnym przedmiotowa skarga oczekiwała na rozstrzygnięcie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy udzielił właścicielowi „nielegalnego" obiektu pozwolenia na użytkowanie samowolnie przebudowanego budynku gospodarczego na cele mieszkalne, nie zawiadamiając o tym sąsiadów.

Opisane sprawy powinny być przekazane, w trybie sygnalizacji, organom wyższego stopnia.

2. Wykorzystanie instytucji sygnalizacji przez sądy administracyjne

2.1. Zagadnienia ogólne

W 2006 r. składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych wydały 21 postanowień sygnalizacyjnych, w tym: WSA w Warszawie – 14, WSA w Łodzi – 3 i po jednym WSA w Białymstoku, WSA w Bydgoszczy i WSA we Wrocławiu. Izba Ogólnoadministracyjna NSA wydała jedno postanowienie sygnalizacyjne.

Postanowienia sygnalizacyjne zostały skierowane głównie do naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, m.in.: Ministra Zdrowia, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Komendanta Głównego Policji, Centralnej Komisji Lekarskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Dyrektora Izby Celnej, Kuratora Oświaty i Wychowania, Wojewody, a także do Prezesa ZUS i Generalnego Inspektora Danych Osobowych. Adresatami postanowień sygnalizacyjnych były również Samorządowe Kolegia Odwoławcze, Prezydent m.st. Warszawy oraz Burmistrz m. Kolna.

2.2. Przedmiot postanowień sygnalizacyjnych

Składy orzekające informowały ww. organy o naruszeniach prawa polegających na:

1) przewlekłości postępowania:

- rozpoznanie odwołania od decyzji organu pierwszej instancji przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Kielcach po upływie trzech lat i dziewięciu miesięcy od wszczęcia postępowania (w sprawie stwierdzenia u skarżącego choroby zawodowej) – w aktach sprawy brak uzasadnienia zwłoki – sygn. akt II SA/Ke 817/05 – adresat – Główny Inspektor Sanitarny,
- rozpoznanie odwołania od decyzji organu pierwszej instancji przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego po upływie 68 miesięcy od daty złożenia odwołania – sygn. akt VII SA/Wa 1031/05 – adresat – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego,
- rozpoznanie odwołania od decyzji organu pierwszej instancji przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego po upływie po upływie 21 m-cy od daty złożenia odwołania – sygn. akt VII SA/Wa 1409/06 – adresat – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego,
- wydanie decyzji przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim po upływie 5 miesięcy od daty złożenia przez skarżących wniosku o wszczęcie postępowania sygn. akt VII SAB/Wa 44/06 oraz o pięciomiesięcznej zwłoce Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kozienicach w przekazaniu odwołania od decyzji organu pierwszej instancji sygn. akt VII SA/Wa 1095/06 (Sąd zwrócił uwagę, że jest to drugie postanowienie sygnalizacyjne wobec tego samego organu z powodu tych samych naruszeń – sygn. akt VII SA/Wa 843/04) – adresat – Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego,
- wydanie decyzji w sprawie rozłożenia na raty zaległości podatkowej w podatku akcyzowym przez Naczelnika Urzędu Celnego w Toruniu po upływie 12 miesięcy – organ informując stronę o niezałatwieniu sprawy w terminie i wyznaczając

nowy termin tłumaczył się potrzebą przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, natomiast w aktach sprawy brak było dokumentów potwierdzających podejmowanie czynności przez organ – sygn. akt I SA/Bd 148/06 – adresat – Dyrektor Izby Celnej,

- nieuzasadnionym znacznym przekroczeniu terminów w załatwianiu spraw indywidualnych z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego – sygn. akt VI SA/Wa 1545/05 – adresat – Minister Zdrowia,
- nieuzasadnionym, ponad pięciomiesięcznym opóźnieniem w wydaniu decyzji – brak w aktach sprawy dokumentów potwierdzających aktywność organu, a także zaniechanie informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków – sygn. akt II SA/Wa 1675/05 – Minister Pracy i Polityki Społecznej,
- dopuszczenie się przewlekłości w postępowaniu administracyjnym z wniosku o przyznanie prawa użytkownika wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Hożej 25 przez Prezydenta m.st. Warszawy, a także zawieszenie postępowania na cztery dni przed terminem rozprawy w sprawie ze skargi na bezczynność – sygn. akt I SAB/Wa 217/05 – adresat – Prezydent m.st. Warszawy,
- rażącej, kilkuletniej przewlekłości postępowań administracyjnych w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez Prezydenta m. Elbląga – w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt II SAB/Ol 13/06 Sąd wskazał, że postępowanie toczy się od 2001 r., a organ dopuszcza się bezczynności w sprawie, natomiast z akt sprawy o sygn. akt II SA/Ol 868/05 wynika dwuletnia zwłoka organu w wydaniu decyzji,
- przesłaniu skargi do WSA w Warszawie po blisko półtora roku od dnia jej wniesienia sygn. akt III SA/Wa 1066/06 – adresat – Minister Pracy i Polityki Społecznej;

2) rażące naruszenie procedury administracyjnej:

- zaniechanie wydania decyzji przez dyrektora Oddziału NFZ i zastąpienie decyzji informacją o odmownym załatwieniu wniosku, wysyłanie korespondencji bez poświadczenia odbioru, niepełne uzasadnienie decyzji, nienadesłanie akt do sądu, mimo kilkukrotnych wezwań oraz zagubienie odwołania strony od decyzji pierwszej instancji – sygn. akt VI SA/Wa 1545/05 – adresat – Minister Zdrowia,
- naruszenie przepisów postępowania w przedmiocie doręczeń, polegających głównie na braku staranności pracownika gminy dokonującego tej czynności – brak zwrotnego potwierdzenia odbioru, brak wskazania daty doręczenia i podpisu doręczyciela, a także łączenie w jedną przesyłkę korespondencji kierowanych do dwóch różnych osób, co było przyczyną przeoczenia przez organ, że stroną postępowania była osoba zmarła przed kilku laty – sygn. akt II SA/Bk 1098/05 – Burmistrz m. Kolna,
- nierozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej części wniosku strony – ZUS dokonując rozstrzygnięcia o umorzenie należności z tytułu składek roz-

strzygnął wyłącznie co do części należności nie odnosząc się do pozostałej części należności – sygn. akt III SA/Wa 293/06 – adresat – Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,

● dokonanie przez Starostę Radomszczańskiego zmiany decyzji w postanowieniu wydanym w przedmiocie sprostowania decyzji, a ponadto wadliwe uzasadnienie przez Starostę ww. decyzji – sygn. akt II SA/Łd 73–75/06 – adresat – Samorządowe Kolegium Odwoławcze,

● odrzucenie odwołania od decyzji ustalającej kwotę łącznego zobowiązania pieniężnego za 2004 r., ponieważ, zdaniem SKO, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną w sprawie – w ocenie Sądu w aktach sprawy załączono niewłaściwe pełnomocnictwo, co powinno skutkować wezwaniem pełnomocnika strony do uzupełnienia braków formalnych – sygn. akt I SA/Wr 1209/04 – adresat – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze,

● wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości – wydający decyzję z upoważnienia organu nie posiadał tzw. pełnomocnictwa administracyjnego określonego w art. 268a k.p.a. – sygn. akt II SA/Wa 901/06 – adresat – Komendant Główny Policji,

● brak w decyzji organu pierwszej instancji oznaczenia decyzji i wskazania adresata rozstrzygnięcia zobowiązanego do wykonania decyzji, w sytuacji gdy w postępowaniu brało udział kilka podmiotów, organ nie wskazał podmiotu zobowiązanego do wycofania produktu z obrotu, natomiast Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił podmiotowi odwołującemu się przymiotu strony bez wyjaśnienia, czy skarżąca rzeczywiście nie ma przymiotu strony – w uzasadnieniu wyroku w z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1577/05;

3) nierespektowanie wskazówek i oceny prawnej sądów administracyjnych:

● nieuwzględnianie wskazówek i oceny prawnej Sądu wyrażonej w wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt IV SA 1727/99 i WSA w Warszawie z dnia 10 września 2004 r., sygn. akt IV SA/Wa 3887/02, co prowadziło do uchylania kolejnych rozstrzygnięć, a w konsekwencji przedłużania postępowania wszczętego w 1998 r. – sygn. akt IV SA/Wa 2299/05 – adresat – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi,

● nieuwzględnianie po raz trzeci oceny prawnej wyrażonej w wyroku przez Sąd poprzednio rozpoznający sprawę (w wyroku z dnia 18 maja 2001 r., sygn. akt II SA/Łd 1446/99 zarzucono decyzji naruszenie art. 107 § 1 i 3 k.p.a., niekompletność akt przesłanych do sądu oraz fakt, że orzeczenia komisji obu instancji przekazane do sądu są inne niż te, które zostały doręczone skarżącemu; w wyroku z dnia 19 lutego 2004 r., sygn. akt 3 II SA/Łd 210/02 zarzucono organowi, że nie zastosował się do oceny prawnej wyrażonej w wyroku o sygn. akt II SA/Łd 1446/99, nie podjął kroków do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz nie zebrał i nie rozpatrzył całego materiału dowodowego – podobna sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. akt II SA/Łd 833/04)

– w wyroku z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt III SA/Łd 437/05 Sąd po raz kolejny uznał naruszenie art. 107§ 1 i 3 k.p.a., brak jakiejkolwiek podstawy prawnej rozstrzygnięcia i brak uzasadnienia faktycznego i prawnego, niekompletność akt przesłanych do sądu oraz rozbieżność pomiędzy orzeczeniami komisji – sygn. akt III SA/Łd 437/05 – adresat – Centralna Komisja Lekarska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,

● nierespektowaniu prawomocnego postanowienia WSA w Warszawie o wstrzymanie wykonania decyzji Stowarzyszenia Rodziców i Przyjaciół Dzieci Niepełnosprawnych i Słabowidzących „Tęcza" w przedmiocie relegowania dziecka z Niepublicznego Specjalnego Ośrodka Szkolno-Rehabilitacyjny dla dzieci Niewidomych ze Sprzężonymi Niesprawnościami – sygn. akt II SA/Wa 1591/05– adresat – Kurator Oświaty i Wychowania;

4) wadliwej interpretacji przepisów prawa i rozbieżności w ich stosowaniu:

● uchylenie się organu od uzasadnienia rozstrzygnięcia sprawy w świetle przepisów ustawy o ochronie danych osobowych i powołanie się na uprawnienia strony wynikające z innych ustaw – ustawy o dostępie do informacji publicznej – nieprawidłowa wykładnia art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych (zakres właściwości organu precyzyjnie i enumeratywnie określa art. 12 ustawy o ochronie danych osobowych), wydanie merytorycznej decyzji (zamiast postanowienia – art. 22 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 65, art. 66 i art. 105 k.p.a.) odmawiającej uwzględnienia wniosku bez merytorycznego uzasadnienia decyzji i ograniczenie się do stwierdzenia braku kompetencji GIODO do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy (podobnie organ rozstrzygnął w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 2227/05) – sygn. akt II SA/Wa 2016/05 – adresat – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych,

● rozbieżności w stosowaniu przez organ pierwszej instancji, art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 2–6 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji – dwaj funkcjonariusze Policji skazani jednym wyrokiem sądu rejonowego za to samo przestępstwo, na taką samą karę, zostali potraktowani przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w odmienny sposób – jednemu z nich cofnięto pozwolenie na broń, mimo dobrej opinii, natomiast w stosunku do drugiego umorzono postępowanie w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń powołując się na pozytywną opinię środowiskową i przestrzeganie zasad współżycia społecznego – sygn. akt VI SA/Wa 2039/05 – adresat – Komendant Główny Policji;

5) istotnych okoliczności faktycznych mających wpływ na powstanie naruszenia prawa:

● nieprawidłowe formułowanie pism procesowych kierowanych do NSA, co było powodem niedoręczenia pism organu stronom postępowania oraz doprowadziło w konsekwencji do oddalenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego – wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie zawierał jednoznacznych ustaleń popartych dowodami (wewnętrzna niespójność wniosku), organ podał

nieprawidłowy adres strony postępowania administracyjnego, wniosek sporządzony przez organ w imieniu ministra został podpisany przez podsekretarza stanu – NSA zauważył, że oddalenie sporu kompetencyjnego z powodu istotnych uchybień organu (niedbalstwo i niekompetencja pracowników organu) spowoduje przedłużenie postępowania administracyjnego – sygn. akt I OW 50/06 – adresat – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

3. Informacja organu o zajętym stanowisku – art. 155 § 2 p.p.s.a.

1) Zgodnie z art. 155 § 2 p.p.s.a. organ, który otrzymał postanowienie, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić sąd w terminie trzydziestu dni o zajętym stanowisku. Z informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne wynika, że w większości przypadków organy nie dotrzymują terminu określonego w art. 155 § 2 p.p.s.a., a bywa, że w ogóle nie reagują na postanowienie sygnalizacyjne, jak to ma miejsce w przypadku Prezydenta m.st. Warszawy (postanowienie z dnia 4 lipca 2006 r., sygn. akt I SAB/Wa 217/05), który do dnia sporządzenia tej informacji nie zajął stanowiska w sprawie, mimo że dwukrotnie został upomniany i mimo że Prezes NSA, korzystając z kompetencji określonej w art. 15 § 2 ustawy z dnia 15 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w dniu 15 grudnia 2006 r. poinformował o tym Przewodniczącego Rady m.st. Warszawy.

2) Z treści art. 155 § 1 wynika, że skład orzekający sądu informuje o uchybieniach właściwe organy lub ich organy zwierzchnie. Obowiązanym do rozpatrzenia sygnalizacji jest ten organ, do którego sygnalizacja została skierowana. Nie można więc uznać za prawidłowe działanie Prezesa ZUS, który poinformowany o naruszeniu prawa przez ZUS Oddział w Zabrzu nie zajął stanowiska. Skład orzekający (postanowienie z dnia 6 kwietnia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 293/06) zwrócił uwagę na nieroztrzygnięcie w decyzji części wniosku. Oddział ZUS w Zabrzu powiadomił WSA, że inną decyzją nie wyraził zgody na umorzenie należności. Decyzja ta została wydana na kilka dni przed udzieleniem odpowiedzi do Sądu. W tym przypadku Prezes ZUS nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 155 § 2 p.p.s.a., na co WSA w Warszawie powinien odpowiednio zareagować.

3) Stanowiska organów na stwierdzone naruszenia prawa odnosiły się do konkretnej, wskazanej przez skład orzekający sprawy:

- SKO w Jeleniej Górze (postanowienie z dnia 28 marca 2006 r. sygn. akt I SA/Wr 1209/04) poinformowało Sąd, zastosowano się do zaleceń wskazanych w sygnalizacji;
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (postanowienie z dnia 20 października 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 2299/05) poinformował Sąd, że dołoży starań, by postępowanie toczyło się ze wskazówkami Sądu;

● Kurator Oświaty i Wychowania (postanowienie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1591/05) poinformował Sąd o wykonaniu wyroku Sądu, i przyjęciu dziecka do Niepublicznego Specjalnego Ośrodka Szkolno-Rehabilitacyjny dla dzieci Niewidomych ze Sprzężonymi Niesprawnościami.

4) Organy, podzielając stanowisko wyrażone w postanowieniu sygnalizacyjnym, informowały o działaniach zapobiegających podobnym naruszeniom w przyszłości:

● Minister Zdrowia (postanowienie z dnia 23 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1545/05) poinformował Sąd o planowanych kontrolach oddziałów wojewódzkich NFZ pod kątem oceny legalności i terminowości w załatwianiu spraw;

● Komendant Główny Policji (postanowienie z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2039/05) zadeklarował należytą staranność w załatwianiu spraw i zapobieganiu podobnym zdarzeniom w przyszłości. Ponadto zobowiązał komórkę organizacyjną KWP w Radomiu, prowadzącą postępowania w sprawach broni, do szczególnego nadzoru i wnikliwej analizy okoliczności fatycznych przy rozstrzyganiu spraw w zakresie broni, w oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych i KGP;

● Centralna Komisja Lekarska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (postanowienie z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Łd 437/05) przyznając, że wskazane nieprawidłowości nie powinny mieć miejsca, poinformowała, że omówiono problem na odprawie szkoleniowo-służbowej przewodniczących komisji lekarskich z całego kraju, a odpis postanowienia przesłano dyrektorowi ZOZ MSWiA w Łodzi;

● Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (postanowienie z dnia 13 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 2016) poinformował Sąd, że uwagi zawarte w sygnalizacji zostaną uwzględnione przy rozstrzyganiu kolejnych spraw;

● Burmistrz m. Kolna (postanowienie z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 1098/05) poinformował Sąd o przeprowadzonym przeszkoleniu osób dostarczających korespondencję urzędową, ze zwróceniem uwagi na art. 42 i 43 k.p.a.

5) Organy poinformowały o wyciągnięciu konsekwencji wobec osób winnych naruszeń:

● Główny Inspektor Sanitarny (postanowienie z dnia 13 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Ke 817/05) poinformował **o** podejmowaniu, na szkoleniach i naradach z pracownikami PIS, problemu terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych i obiecał wyciągnięcie konsekwencji służbowych w stosunku do osób winnych nieprawidłowości;

● Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

– postanowienie z dnia 10 stycznia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1031/05 poinformował, że osoby winne braku właściwego nadzoru nad przebiegiem załatwienia sprawy nie są obecnie pracownikami tego Inspektoratu;
– postanowienie z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1409/06 poinformował, że przyjął wyjaśnienie Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora

Nadzoru Budowlanego, że powodem uchybienia terminu była duża rotacja kadr, mała obsada personalna i że podjęto działania naprawcze oraz że reaguje na wszystkie zgłaszane przypadki bezczynności;

- Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
  - postanowienie z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt VII SAB/Wa 44/06 poinformował, że podejmie kroki zmierzające do wyeliminowania w przyszłości podobnych nieprawidłowości;
  - postanowienie z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1095/06 poinformował, że podjął kroki zmierzające do wyeliminowania w przyszłości podobnych nieprawidłowości – nie wskazał jakie, mimo że skład orzekający wytknął brak właściwego nadzoru, było to bowiem drugie postanowienie sygnalizacyjne dotyczące tego samego organu i tych samych naruszeń;
- Dyrektor Izby Celnej w Toruniu (postanowienie z dnia 31 maja 2006 r., sygn. akt I SA/Bd 148/06) przyznał, że organ pierwszej instancji naruszył zasady postępowania administracyjnego i w celu uniknięcia w przyszłości podobnych sytuacji wprowadził szereg zmian o charakterze organizacyjnym i kadrowym (bez wyszczególnienia, o jakie zmiany chodzi).

6) Odnośnie do postanowień sygnalizacyjnych o sygn. akt: II SA/Łd 73–75/06, II SA/Łd 670/06, I SAB/Wa 217/05, II SA/Wa 1675/05, III SA/Wa 1066/06 i II SA/Wa 901/06 oraz I OW 50/06 brak jest stanowiska organu – wojewódzkie sądy administracyjne i NSA poinformowały, że organ do chwili obecnej nie udzielił odpowiedzi.

4. Uwagi

Składy orzekające informując w trybie art. 155 § 1 organy o istotnym naruszeniu prawa stwierdzonym w trakcie rozpoznawania sprawy wskazują potrzebę doskonalenia funkcjonowania administracji publicznej w celu doprowadzenia do stanu orzekania zgodnego z zasadą praworządności. Celem sygnalizacji jest wskazanie na niewłaściwe działanie organu w zakresie przestrzegania przepisów postępowania administracyjnego, właściwej interpretacji przepisów prawa materialnego, respektowania wskazówek i zaleceń sądów, a także wykonywania wyroków sądów. Liczba wydanych postanowień sygnalizacyjnych w stosunku do rozstrzygniętych w 2006 roku spraw jest niewielka.

VIII. Zagadnienia legislacyjne. Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie prawa podatkowego wywołane złą jakością legislacji

W orzecznictwie sądów administracyjnych, w przedmiocie przepisów prawa podatkowego sygnalizowano, że wątpliwości interpretacyjne treści przepisów podatkowych wynikają często z niedociągnięć legislacyjnych i powodują, że zamiast sprawnego i skutecznego stosowania określonej normy procesowej, dochodzi do wydłużenia postępowania, wbrew oczywistym zamiarom jej twórców.

Jako przykład takiej sytuacji można wskazać regulację dotyczącą interpretacji podatkowych. Instytucja, która w swoim założeniu ma służyć zasadzie pewności, sama ze względu na liczne niedoskonałości podlega często zmianom i jest przyczyną rozbieżności w orzecznictwie. Wątpliwości co do konstytucyjności przepisów interpretacji podatkowych i skierowanie pytania do Trybunału Konstytucyjnego, jak również konieczność podjęcia uchwały przez NSA w zakresie możliwości zaskarżania do sądu decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 14b § 5 Ordynacji podatkowej zobowiązywało do zawieszenia spraw z takich skarg podatników w sądach administracyjnych, co znacznie zmniejszyło szybkość postępowania sądowego.

W prawie materialnym podatkowym wiele słabości legislacyjnych ujawnia się w trakcie stosowania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Poważne wątpliwości budzi instytucja sankcji określona art. 109 ust. 4–6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535). Kwestie intertemporalne zostały rozstrzygnięte uchwałą NSA z 12 września 2005 r., IFPS 2/05. W roku 2006 pojawiła się już zasadnicza wątpliwość co do spójności tego przepisu z prawem unijnym. Zagadnienie to zostało szeroko omówione w rozdziale V.

Warto na tym tle zauważyć znaczenie uchwały siedmiu sędziów z dnia 16 października 2006 r., sygn. akt I PS 2/06, w której NSA stwierdził, że art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym nie może stanowić podstawy do ustalenia osobie fizycznej dodatkowego zobowiązania podatkowego w sytuacji, gdy grozi jej odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe. Ponieważ treść art. 27 ust. 6 dawnej ustawy VAT jest identyczna z treścią art. 109 obecnie obowiązującej ustawy, uchwała znacznie ograniczy skutki ewentualnego stwierdzenia przez ETS niezgodności instytucji dodatkowego zobowiązania podatkowego z prawem wspólnotowym.

Uzasadniając postanowienie z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt 242/06 NSA wskazał nie niezgodność art. 7 ust. 2 i 3 z treścią VI Dyrektywy. Z literalnego brzmienia części wstępnej art. 7 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług wyraźnie wynika, że odnosi się on do takiej dostawy towarów, która nastąpiła wyłącznie na cele inne niż związane z prowadzonym przez podatnika przedsiębiorstwem („Przez dostawę

towarów, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, rozumie się również przekazanie przez podatnika towarów należących do jego przedsiębiorstwa na cele inne niż związane z prowadzonym przez niego przedsiębiorstwem, w szczególności…"). Oznacza to, że omawiany przepis pomija takie nieodpłatne przekazania towarów, które zostały dokonane na cele związane z przedsiębiorstwem prowadzonym przez podatnika, a za takie w rozpatrywanej sprawie zostały uznane przez ten Sąd czynności przekazania towarów (jako nagród rzeczowych) przez skarżącą Spółkę jej kontrahentom w ramach akcji promocyjnej, zmierzającej do intensyfikacji sprzedaży produkowanych przez nią wyrobów. Oznaczałoby to w konsekwencji, że wymienione w pkt 2 omawianego art. 7 ust. 2 „wszelkie inne przekazania towarów bez wynagrodzenia, w szczególności darowizny" to tylko takie przekazania towarów, które zostały dokonane na cele inne niż związane z przedsiębiorstwem prowadzonym przez podatnika. Potencjalnie prowadzi to do wniosku, że każde nieodpłatne wydanie towaru, nawet bardzo drogich towarów, może nie być opodatkowane podatkiem od towarów i usług, jeśli jest związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Również art. 15 ust. 3 pkt 3 tej ustawy okazał się niezrozumiały, prawdopodobnie w rezultacie błędnego tłumaczenia fragmentu VI Dyrektywy. W orzecznictwie już w roku 2005 ujawniły się rozbieżności dotyczące zakresu podmiotowego tego podatku, kiedy składy sądzące określały sytuację podatkową syndyka masy upadłości oraz adwokata z racji wykonywania „obrony z urzędu". Charakterystyczną argumentację zawiera wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 sierpnia 2005 r., sygn. akt I SA/Ol 2156/05, w którym sąd stwierdzając nieczytelność wspomnianego przepisu, próbował bezpośrednio stosować odpowiadający mu fragment VI Dyrektywy.

Przykładem aktu prawnego z zakresu prawa finansowego, który rodzi wątpliwości wywołane niestaranną technika prawodawczą, jest ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635). Na jej gruncie powstaje nawet tak fundamentalne dla tej regulacji pytanie, kiedy należy uiścić opłatę skarbową od pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii? Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy, obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje w przypadku złożenia (a nie jak w poprzedniej ustawie – sporządzenia!) dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz od jego odpisu/wypisu lub kopii – z chwilą złożenia (a nie sporządzenia!) dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii w organie administracji publicznej, sądzie itp. Jednakże zgodnie z treścią § 3 ust. 1 w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia MF z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie dokumentowania zapłaty opłaty skarbowej oraz trybu jej zwrotu (Dz. U. Nr 246, poz. 1804) składający pełnomocnictwo lub jego odpis itd., zobowiązany jest załączyć dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej.

Pojawia się zatem paradoks, ponieważ rozporządzenie (akt niższego rzędu) wymaga faktycznie uiszczenia opłaty skarbowej przed chwilą powstania obowiązku

jej zapłaty, wynikającą z u.o.s. (akt wyższego rzędu). Można zatem bronić zapatrywania, że uiszczenie opłaty od pełnomocnictwa przed jego złożeniem (czynnością powodującą powstanie obowiązku zapłaty) powoduje powstanie nadpłaty z tytułu opłaty skarbowej. Jednakże według MF opłata skarbowa jest po prostu daniną uiszczaną z góry (stanowisko wspólne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Finansów w sprawie stosowania przepisów o opłacie skarbowej, www.mf.gov.pl).

Co więcej, powołany wyżej przepis rozporządzenia wydaje się sprzeczny z przepisem art. 60 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 3 lit. c/ Ordynacji podatkowej (akt wyższego rzędu), zgodnie z którym za termin dokonania zapłaty podatku (a więc i opłaty w rozumieniu Ordynacji podatkowej) uważa się przy zapłacie gotówką – dzień wpłacenia kwoty podatku w kasie organu podatkowego lub na rachunek tego organu w banku, w placówce pocztowej, w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej albo dzień pobrania podatku przez płatnika lub inkasenta. Przy czym przepisy u.o.s. nie regulują tej kwestii w sposób odmienny[132].

Zatem jeżeli pełnomocnik złoży w sądzie dokument pełnomocnictwa, np. rano w dniu 1 lutego 2007 r. (decyduje chwila złożenia, a zatem w tym dniu powstaje obowiązek zapłaty opłaty skarbowej), to wydaje się, że w świetle przepisów Ordynacji podatkowej uiszczenie opłaty może nastąpić w sposób prawidłowy do końca dnia 1 lutego 2007 r., czyli po złożeniu pełnomocnictwa w sądzie, a nie przed tym zdarzeniem, jak to przewiduje rozporządzenie do u.o.s.

[132] Na problem ten zwraca uwagę E. Kryński, *Opłata skarbowa od pełnomocnictwa procesowego, czyli o kolejnych niedoróbkach legislacyjnych*, „Rzeczpospolita" 2 lutego 2007, s. G4.

CZĘŚĆ TRZECIA

Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw

Kompetencje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego określone zostały w p.u.s.a. Zwierzchni nadzór nad działalnością sądów administracyjnych Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, którego działalność w 2006 r. została opisana w rozdziale II.

1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie

W ramach tej działalności Prezes NSA korzystał z inicjowania podjęcia uchwał oraz składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

Z art. 36 § 1 p.u.s.a. i art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wynika kompetencja Prezesa NSA do kształtowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych poprzez zainicjowanie podjęcia przez NSA uchwał wyjaśniających przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Powyższe zagadnienia zostały szczegółowo omówione w rozdziale II części pierwszej.

Trybunał Konstytucyjny w 2006 r. rozstrzygnął 3 wnioski Prezesa NSA, złożone w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W sprawie o sygn. akt K 17/05 w wyroku z dnia 20 marca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej nie narusza postanowień Konstytucji. Należy zaznaczyć, że wątpliwości Prezesa NSA odnosiły się do tej części regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, która wyłącza prawo do ochrony prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną, mimo braku takiej przesłanki w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Prezesa NSA, prawo do ochrony prywatności nie wyklu-

cza możliwości uzyskiwania informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, a zatem nie można przeciwstawiać dwóch wartości konstytucyjnych: prawa do ochrony prywatności i prawa do informacji publicznej. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości Prezesa NSA uznając, że ograniczenia dotyczące pewnych praw konstytucyjnie chronionych mogą być wprowadzane ze względu na dobro wspólne.

W sprawie o sygn. akt K 37/04 z wniosku wspólnego Prezesa NSA i Rzecznika Praw Obywatelskich, w wyroku z dnia 10 lipca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, niewyłączający obowiązku sądowego postępowania rozpoznawczego, przed rozpoczęciem ściągania w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci, w sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami o pobieranie tych opłat nie narusza postanowień Konstytucji, to dlatego, że z zaskarżonego przepisu Prawa energetycznego nie wynika, zdaniem TK, wyłączenie drogi sądowej w przypadku zaistnienia sporu o nielegalny pobór energii lub paliwa między odbiorcą a przedsiębiorstwem energetycznym, gdy odbiorca nie chce dobrowolnie uiścić opłat.

W sprawie o sygn. akt K 25/06, oznaczonej wcześniej U 6/05 w wyroku z dnia 31 sierpnia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny również nie dopatrzył się niezgodności z Konstytucją i upoważnieniem ustawowym § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa. Trybunał uznał także, że art. 25 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, sankcjonujący pozostawienie w mocy przepisu aktu podustawowego – nie narusza postanowień Konstytucji. W przedmiotowej sprawie aktualnie zaistniał następujący stan prawny: przepis rozporządzenia określa tzw. zadania Policji w kontroli ruchu lotniczego krajowego, aktualnie obowiązująca ustawa, w delegacji nakazuje określenie nadzoru Straży Granicznej nad tą kontrolą, mocą przepisu przejściowego, uznanego za zgodny z Konstytucją utrzymano w mocy przepis rozporządzenia zawierający odmienne regulacje.

Na rozstrzygnięcie Trybunału oczekuje wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 136 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – przepis ten wyłącza możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości użytkownikom wieczystym – oraz art. 137 ust. 2 ww. ustawy w zakresie, w jakim uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, albo, jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot (wniosek oznaczony jest sygn. akt K 6/05).

2. Współpraca międzynarodowa

W ramach współpracy międzynarodowej Prezes NSA profesor Janusz Trzciński przyjął delegację Komisji Prawno-Konstytucyjnej Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej w składzie: Vlasta Parkanova – przewodnicząca Komisji, Zdenek Koudelka – wiceprzewodniczący, Jiřina Fialová i Marek Benda – członkowie Komisji oraz Danuše Pokorná – sekretarz Komisji. W spotkaniu uczestniczył również Zastępca Ambasadora Republiki Czeskiej w Polsce Radca – Minister Jozef Kollár. Rozmowy koncentrowały się na tematyce praktyki prawnych gwarancji praw jednostki, w szczególności wobec organów władzy. Prezesowi NSA towarzyszyli prezesi izb NSA oraz Szef Kancelarii Prezesa NSA (21 marca).

W dniu 10 kwietnia Prezes NSA wziął udział w posiedzeniu Zarządu Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ), zorganizowanym przez Sąd Najwyższy Republiki Słowenii w Lublanie (Słowenia). W posiedzeniu uczestniczyli delegaci z 24 krajów (Austria, Belgia, Egipt, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Indonezja, Izrael, Kolumbia, Liban, Luksemburg, Mali, Polska, Portugalia, Senegal, Słowenia, Szwecja, Tajlandia, Tunezja, Turcja, Węgry, Włochy, Wybrzeże Kości Słoniowej). Tematem obrad były przygotowania do Kongresu IASAJ w Bangkoku, w listopadzie 2007 r. oraz sprawy organizacyjne Stowarzyszenia.

Dnia 28 maja Prezes NSA uczestniczył w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej Lipsk (Niemcy).

W dniach 29–30 maja, w Lipsku (Niemcy) odbyło się 20 Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej. Organizatorem spotkania był niemiecki Federalny Sąd Administracyjny (Bundesverwaltungsgericht). Tematem Kolokwium były krajowe regulacje dotyczące planowania przestrzennego, w tym budowy autostrad oraz ich zgodność ze wspólnotowym prawem ochrony środowiska. Podstawą prowadzonych dyskusji był raport generalny sporządzony przez sędziego prof. Rudigera Rubela na podstawie 25 raportów krajowych. Polski raport krajowy przygotowali sędziowie NSA: prof. Zygmunt Niewiadomski oraz Eugeniusz Mzyk. Prezydent Republiki Federalnej Niemiec Horst Kohler wydał na cześć gości–delegatów okolicznościowe przyjęcie w Wielkiej Sali Sądowej w siedzibie Federalnego Sądu Administracyjnego (dawnym Sądzie Rzeszy – Reichsgericht). W przemówieniu okolicznościowym Prezydent H. Kohler podkreślił rolę, jaką Stowarzyszenie od wielu lat odgrywa w procesie „europeizacji" prawa. Zwrócił również uwagę na znaczenie, jakie w rozwijaniu prawa wspólnotowego ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i jego dialog z sądami krajowymi państw członkowskich, w tym na tak ważne osiągnięcie, jakim jest respektowanie praw podstawowych w ponadnarodowym porządku prawnym.

Podczas Kolokwium lipskiego odbyło się Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia, które dokonało zmian w swoim Zarządzie. Prezes NSA prof. Janusz Trzciński objął

stanowisko przewodniczącego Stowarzyszenia jako zwierzchnik sądu, który będzie organizował następne Kolokwium w 2008 r. w Warszawie. Stanowiska wiceprzewodniczących objęli: Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego Eckart Hien oraz Marion Lanners – Prezes Sądu Administracyjnego Wielkiego Księstwa Luksemburg. W Kolokwium uczestniczyło 60 delegatów z 24 sądów – członków Stowarzyszenia, z państw – obserwatorów: Bułgarii, Chorwacji i Rumunii oraz z ramienia Unii Europejskiej, Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ) oraz Sekretariatu Generalnego Stowarzyszenia.

W dniach 7–9 czerwca, we Wilnie (Litwa) Prezes NSA prof. Janusz Trzciński przewodniczył delegacji prezesów izb i dyrektora Biura Orzecznictwa NSA w Najwyższym Sądzie Administracyjnym Republiki Litewskiej. Podczas spotkania z Prezesem NSA Litwy dr. Virgiljusem Valanciusem i sędziami tamtejszego sądu przeprowadzono dyskusję nt. skuteczności sądownictwa administracyjnego w oparciu o doświadczenia Litwy i Polski. Rozmawiano także o perspektywach współpracy dwustronnej oraz, w ramach Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE, o wymianie doświadczeń z zakresu funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Prezesi J.Trzciński i V.Valancijus uzgodnili organizowanie corocznych spotkań przedstawicieli sądów Polski i Litwy. Delegacja polskiego NSA została przyjęta przez Ministra Sprawiedliwości Litwy Gintautasa Buzinskasa, Prezesa Sądu Apelacyjnego Litwy Vytasa Milusia oraz przez Wiceprezesa Okręgowego Sądu Administracyjnego w Wilnie Donatasa Vanseviciusa. Odbyło się również spotkanie z ambasadorem Rzeczypospolitej Polskiej na Litwie, Januszem Skolimowskim.

W dniu 19 lipca Prezes NSA przyjął delegację Komisji Nadzwyczajnej Izby Reprezentantów ds. Badań nad Konstytucją Japonii w składzie: Taro Nakayama – przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej, deputowany Partii Liberalno-Demokratycznej (LDP), Yukio Edano – deputowany Partii Demokratycznej (DPJ), Tetsuo Saito – deputowany Partii na rzecz Uczciwych Rządów (Nowa Komeito), Akira Kasai – deputowany Partii Komunistycznej, Makoto Taki – deputowany Nowej Partii Narodowej, Yukinobu Tachibana – radca w sekcji prawa Izby Reprezentantów, Yuzuru Mochizuki – radca w Izbie Reprezentantów, Ichiro Kozaki – radca w Izbie Reprezentantów, Hiroya Masaki – radca w sekcji prawa Izby Reprezentantów, Masaki Takamori – radca w sekcji prawa Izby Reprezentantów, Toshiki Nasu – pracownik naukowy w Narodowej Bibliotece Parlamentu, Toru Hirabayashi – sekretarz parlamentarny Taro Nakayamy. W spotkaniu uczestniczył również Drugi Sekretarz Ambasady Japonii w Warszawie Tomonori Hasegawa. Prezesowi NSA towarzyszył Szef Kancelarii Prezesa NSA. Tematem rozmów były polskie doświadczenia w zakresie prac nad nową konstytucją po 1989 r., ze szczególnym uwzględnieniem tzw. Małej Konstytucji z roku 1992 oraz Konstytucji RP z 1997 r.

W dniach 7–8 września Prezes NSA przyjął Sekretarza Generalnego Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej Yvesa

Kreinsa – przewodniczącego wydziału w Radzie Stanu Królestwa Belgii. Rozmowy poświęcone były sprawom organizacyjnym, budżetowi oraz projektom Stowarzyszenia. Prezesowi NSA towarzyszył naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa NSA.

Dnia 5 października Prezes NSA przyjął delegację węgierskich sędziów konstytucyjnych w składzie: prof. Mihaly Bihari Prezes Sądu Konstytucyjnego Węgier, Péter Paczolay Sędzia Sądu Konstytucyjnego Węgier oraz Gabor Magyar Szef Gabinetu Prezesa Sądu Konstytucyjnego Węgier, przebywających w Polsce na zaproszenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. dr hab. Marka Safjana. Prezesowi NSA towarzyszyli prezesi izb NSA. Goście zapoznali się z zadaniami i strukturą NSA, krótka dyskusja poświęcona była m.in. zagadnieniu styku jurysdykcji sądu administracyjnego i konstytucyjnego.

W dniach 19–20 listopada Prezes NSA uczestniczył w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej w Brukseli (Belgia). Tematyka obrad obejmowała program pracy i budżet Stowarzyszenia na rok 2007 oraz przygotowania do mającego odbyć się w Warszawie w maju 2007 r. Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia i 21 Kolokwium organizowanego również w Warszawie w czerwcu 2008 r.

W dniach 21–22 listopada Prezes NSA uczestniczył w konferencji pt.: *Rola najwyższych organów sądowniczych w europejskich systemach konstytucyjnych: czas na zmianę?*, zorganizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny Republiki Czeskiej z okazji otwarcia nowej siedziby tego sądu w Brnie (Czechy). Wystąpienie Prezesa NSA poświęcone było głównym zadaniom sądownictwa administracyjnego we współczesnym państwie.

Ponadto sędziowie brali udział w konferencjach organizacji międzynarodowych, m.in. Komitetu Wykonawczego Sekcji Europejskiej Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów Orzekających w sprawach Uchodźców (International Association of Refugee Law Judges) – sędzia NSA dr Jacek Chlebny, zorganizowanej przez Najwyższy Sąd Administracyjny Litwy, Katedrę Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Mykolasa Romerisa w Wilnie, Litewskie Stowarzyszenie Sędziów oraz Niemiecką Fundację Międzynarodowej Współpracy Prawnej; w Bonn w konferencji: *Prawo do ochrony sądowej oraz praktyczne aspekty jego realizacji*, podczas której sędziowie NSA wygłosili referat na temat: „Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej"; w seminariach, np. zorganizowanym przez Biuro Komisji Europejskiej ds. Wymiany Informacji i Pomocy Technicznej TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Unit) w kooperacji z Europejskim Stowarzyszeniem Sędziów Administratywistów seminarium dotyczącym roli krajowych sędziów administracyjnych w zapewnianiu realizacji zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego (uczestniczyli w nim sędziowie NSA: prof. Stanisław Biernat, prof. Jan Paweł Tarno oraz dr Jacek Chlebny); w seminarium organizowanym przez Akademię Prawa Eu-

ropejskiego (ERA) w Trewirze (Niemcy) na temat: *Dostęp do sądu w prawie wspólnotowym – rola sędziego krajowego*. Ponadto sędziowie I Wydziału Izby Finansowej NSA złożyli wizytę w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu, w Komisji Europejskiej oraz w Parlamencie Europejskim w Brukseli.

Specjaliści Biura Orzecznictwa NSA zajmujący się prawem europejskim uczestniczyli w spotkaniach międzynarodowych w celu omówienia zagadnień stosowania prawa wspólnotowego.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zakres spraw należących do właściwości Biura Orzecznictwa określony został w § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1645). W zakresie działań związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, by w przypadku rozbieżności w orzecznictwie przedstawić Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa ponadto opiniowane są także projekty aktów prawnych.

2. Analiza orzecznictwa

Biuro Orzecznictwa kontynuowało działania związane z ujednolicaniem orzecznictwa i interpretacji przepisów p.p.s.a. W tym zakresie analizowane są orzeczenia NSA i niektóre orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji Prawa Wspólnotowego i orzecznictwa ETS, umów międzynarodowych ratyfikowanych, Konstytucji, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywane są uchybienia organów administracji publicznej oraz uchybienia sądów. Na podstawie informacji specjalistów odnoszącej się do analizowanych orzeczeń sporządzana jest miesięczna analiza, przekazywana Prezesowi NSA, prezesom

izb oraz specjalistom Biura. Powyższa analiza jest podstawą do przygotowywania wniosków Prezesa NSA o podjęcie uchwały, wniosków Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie określonych przepisów z Konstytucją, czy też sygnalizacji w trybie art. 15 § 2 p.u.s.a. W oparciu o tę analizę oraz inne wnioski przygotowywana jest także nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ponadto specjaliści na bieżąco monitorują wykorzystanie przez składy orzekające sądów instytucji sygnalizacji, o której mowa w art. 155 § 1 p.p.s.a. Prezes NSA otrzymuje na bieżąco informacje o poszczególnych sygnalizacjach oraz udzielonych przez organ odpowiedziach, a raz na kwartał Prezes NSA przesyła do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji informację o sygnalizacjach i innych zauważonych uchybieniach stwierdzonych przez sądy w trakcie kontroli sądowoadministracyjnej. Brak jest danych odnośnie do wykorzystania wymienionych informacji.

W 2006 r. specjaliści analizowali orzecznictwo NSA w zakresie prawa pomocy. W wyniku tej analizy powstało opracowanie, w którym przedstawiono główne zagadnienia odnoszące się do stosowania przepisów p.p.s.a., ich interpretacji, rozbieżności w orzecznictwie i kierunków działań. Opracowanie to zostanie udostępnione sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA.

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 2006 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego "Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych", w których opublikowano łącznie 179 orzeczeń. Zgodnie z § 8 zarządzenia, orzeczenia budzące wątpliwości kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2006 r. zamówiono 21 glos, natomiast opublikowano 36 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.

W bazie orzeczeń OBO znajduje się aktualnie 26 666 orzeczeń NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił przyrost o 1624 orzeczenia. Ponadto w bazie OBO znajduje się 2 477 orzeczeń Sądu Najwyższego oraz 414 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

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 (Dz. U. Nr 1269, poz. 1645), w 2006 r. dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2005 (§ 2 pkt 12), przeprowadzono kompleksowe wizytacje – w WSA w Kielcach i w WSA w Gorzowie Wielkopolskim, zakończone protokołami z wizytacji, zawierającymi dokonane ustalenia i ocenę pracy wizytowanych sądów (§ 2 pkt 4 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. IV zarządzenia).

Przeprowadzono planowane kontrole biurowości sądowej i organizacji pracy sekretariatów (§ 2 pkt 5 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. V zarządzenia) w WSA w Kielcach i w WSA w Gorzowie Wielkopolskim, niezbędne kontrole – pod względem przestrzegania zasad biurowości sądowej i regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych – akt spraw wojewódzkich sądów administracyjnych w Krakowie – w sprawach celnych, w Gorzowie Wlkp. – w sprawach celnych, we Wrocławiu – w sprawie I SA/Wr 1037/05, przedstawionej BO ze zdaniem odrębnym, w Warszawie – w sprawach II SA/Wa 2757/05, III SA/Wa 2532/05, III SA/Wa 2697/05.

Ponadto udzielano na bieżąco wyjaśnień w zakresie prawidłowego stosowania przepisów regulaminowych, instrukcyjnych i kancelaryjnych, a także stosowania druków, wprowadzonych zarządzeniem nr 8 Prezesa NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r. Inspektor do spraw biurowości wziął udział w naradzie kierowników sekretariatów wydziałów w WSA w Warszawie dotyczącej rejestracji wniosków o przyznanie prawa pomocy, złożonych przed wniesieniem skargi oraz stosowania nowych druków, w naradzie z udziałem naczelnika Wydziału I BO, naczelnika Wydziału Administracyjno-Gospodarczego NSA oraz kierowników sekretariatów izb NSA w sprawie wprowadzenia zmian w usprawnieniu zszywania akt sądowych.

Monitorowano sprawność postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych, analizując miesięczne i kwartalne dane statystyczne przedłożone przez Wydział Informacji Sądowej NSA (§ 2 pkt 8 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. VIII zarządzenia).

Kontrolowano i oceniano prawidłowość wykonywania nadzoru przez Prezesów WSA (§ 2 pkt 2 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. II zarządzenia).

W tym celu analizowano informacje nadesłane przez Prezesów WSA odnośnie do sposobu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną podległych sądów w I półroczu 2006 r., analizowano protokoły z odbytych narad i szkoleń sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, nadesłane przez prezesów, badano akta spraw SAB/Rz 24/03 i SA/Rz 1009/03 WSA w Rzeszowie z punktu widzenia naruszenia przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, badano akta spraw niżej wymienionych sądów z punktu widzenia naruszenia przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: II SA/Kr 435/99 WSA w Krakowie, II SA/Ke 942/05 WSA w Kielcach, IV SA/Wr 170/06 WSA we Wrocławiu, II SAB/Sz 72/05, II SAB/Sz 73/05, II SA/Sz 1332/05 WSA w Szczecinie oraz III SA/Wa 2757/05 i IV SO/Wa 230/05 WSA w Warszawie, analizowano informację Prezesa WSA w Gorzowie Wlkp. dotyczącą postępowania międzyinstancyjnego.

Dokonano analizy prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie pod kątem oceny poziomu jednolitości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych (§ 2 pkt 7 rozporządzenia, § 12 pkt 1 regulaminu oraz pkt A. VII zarządzenia) w WSA w Gliwicach – w sprawach dotyczących waloryzacji odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości (II SA/Gl 432/05), w WSA w Gdańsku, WSA we Wrocławiu, WSA w Warszawie – orzeczeń w sprawach, w których zgłoszono zdanie odrębne, w WSA w Gorzowie Wlkp. – w wybranych sprawach celnych i podatkowych, w WSA w Kielcach – w wybranych sprawach z zakresu podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, w WSA w Gorzowie Wlkp. – w wybranych sprawach, w WSA w Kielcach – w wybranych sprawach oraz rozpoczęto analizę postanowień rozpoznających wnioski o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w I półroczu 2006 r. i niezaskarżonych zażaleniem do NSA oraz postanowień NSA za ten sam okres i w tym samym przedmiocie. Zakończenie prac przewidziano na I kwartał 2007 r.

Sporządzono następujące analizy tematyczne i opinie prawne w zakresie zarządzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w zakresie rozbieżności w orzecznictwie NSA, co do możliwości przekazania skarg dotyczących indywidualnych interpretacji podatkowych do rozpoznania wojewódzkim sądom administracyjnym właściwym dla miejsca zamieszkania lub siedziby podatnika w związku ze zmianą przepisów Ordynacji podatkowej (rządowy projekt zmian w ustawie – Ordynacja podatkowa), w zakresie projektu zmian w zarządzeniu Prezesa NSA dotyczącego jednolitego nazewnictwa zarządzeń i wyników rozstrzygnięć (przedstawionego przez WIS NSA), w zakresie przysługującego środka odwoławczego od postanowień wydanych w trybie art. 55 § 1 ustawy p.p.s.a.

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): wiceprezes NSA

– dyrektor BO sędzia Roman Hauser uczestniczył w konferencji WSA w Warszawie w dniu 15 listopada 2006 r. (konferencja szkoleniowa sędziów dotycząca prawa pomocy), naczelnik Wydziału I sędzia Maria Wiśniewska uczestniczyła w naradzie sędziów Wydziału I i VII WSA w Warszawie, która odbyła się w Lesznie w dniach 25–27 września 2006 r. (narada dot. postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz w naradzie w dniu 30 listopada 2006 r. (z kierownikami sekretariatów wydziałów orzeczniczych), naczelnik Wydziału II sędzia Eugeniusz Mzyk uczestniczył w naradzie sędziów Wydziału I i VII WSA w Warszawie, która odbyła się w Lesznie w dniach 25–27 września 2006 r. (narada dot. wybranych zagadnień z prawa budowlanego), naczelnik Wydziału III sędzia Edmund Łój w dniu 31 października 2006 r. uczestniczył w naradzie w Wydziale III WSA w Warszawie (narada dot. omówienia uchybień popełnionych przy wydawaniu orzeczeń w przedmiocie sprostowania omyłek pisarskich), naczelnik Wydziału IV sędzia Anna Robotowska uczestniczyła w naradzie w WSA w Warszawie w dniu 7 grudnia 2006 r., (narada dotyczyła orzecznictwa w zakresie własności przemysłowej oraz stosowania Dyrektywy o znakach towarowych).

Ponadto zastępca dyrektora BO sędzia Bogusław Gruszczyński uczestniczył w pracach, powołanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Zespołu ds. Opracowania Przepisów Ogólnych Prawa Administracyjnego, a naczelnik Wydziału III BO sędzia Edmund Łój w dniu 24 października 2006 r. wziął udział w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP dotyczącym omówienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa.

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

W minionym roku Biuro Orzecznictwa zaopiniowało 29 projektów aktów prawnych. Do 7 projektów aktów prawnych zgłoszone zostały uwagi, natomiast do pozostałych 22 nie zgłoszono uwag. Odnośnie do 3 projektów aktów prawnych odmówiono wyrażenia opinii z uwagi na fakt, że zagadnienia tam regulowane nie były związane z zakresem działania sądownictwa administracyjnego.

Ogólne uwagi, częściowo aprobujące sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zgłoszono do projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych oraz niektórych innych ustaw uwagi zgłoszono do poszczególnych artykułów wskazując na potrzebę ich doprecyzowania. Do projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze wyrażono szereg wątpliwości, m.in. objęcie wspólnym trybem postępowania dyscyplinarnego sędziów i asesorów sądów powszechnych oraz osób wykonujących inne

zawody prawnicze. Opiniując projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych i innych ustaw uznano, że co do zasady projektowane uregulowania nie budzą zastrzeżeń, natomiast odniesiono się do poszczególnych rozwiązań regulujących kwestie proceduralne. Do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw zgłoszono szereg uwag krytycznych odnoszących się do proponowanych rozwiązań, np. wyboru prezesów sądów rejonowych spośród sędziów wyższego sądu, czy też trybu pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej. Szereg merytorycznych uwag zgłoszono do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – głównie do regulacji odnoszących się do nowych jej zadań, wskazując na niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań. Co do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego zakresu i zasad organizacji policji sądowej, wskazano propozycje doprecyzowania przepisów.

Ponadto trzykrotnie opiniowano, generalnie bez uwag, projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Zwrócono jedynie uwagę na rozważenie prawidłowości przepisu art. 1 pkt 20 dot. art. 1103^7 pkt 2 projektu (k.8) oraz pkt 86 i pkt 87 projektu (k.31).

Odmówiono wyrażenia opinii odnośnie do projektów ustaw: o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa, o zmianie ustawy o urzędach i izbach skarbowych, o zmianie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym – z uwagi na fakt, że regulacje tam zawarte nie są związane z działalnością sądów administracyjnych, natomiast przepisy zawarte w tych ustawach stanowią i będą stanowiły w przyszłości podstawę rozstrzygnięcia.

III. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Informowanie i udostępnianie akt

Sekretariat informacji o sprawach na bieżąco udzielał informacji o toczących się postępowaniach. W sposób szeroki informowano o zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. Natomiast zainteresowanym uczestnikom postępowań udzielano konkretnych wskazówek, co do przysługujących środków prawnych, a także obowiązków, jakie spoczywają na uczestnikach postępowania oraz o konsekwencjach niedopełnienia

tych obowiązków. Podobnie jak w roku 2005 r. obok dominującej przy udzielaniu informacji formy telefonicznej, znaczna liczba zapytań wpływała i była załatwiana drogą elektroniczną. Ta ostatnia forma znajduje coraz szersze zastosowanie zarówno w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jak i w wojewódzkich sądach administracyjnych.

2. Dostęp do informacji publicznej

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu, Wydział Informacji Sądowej NSA, tak jak w latach ubiegłych, realizował w 2006 r. również obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W ramach realizacji tych obowiązków redagowano informacje publikowane w BIP, jak również na oficjalnych stronach internetowych sądów i zapewniano ich aktualizację.

Jeżeli chodzi o udzielanie informacji publicznej na wniosek w wydziałach informacji sądowej zarejestrowano ogółem 1608 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co stanowi zdecydowany wzrost w porównaniu do roku 2005 (759 wniosków). Gros wniosków (1167) dotyczyło wydania treści orzeczeń. Wnioski, co do zasady, załatwiane były pozytywnie przez udzielenie informacji zgodnie z żądaniem, tak w formie elektronicznej, jak i tradycyjnej (papierowej). Na tym tle zarysowała się rozbieżność w praktyce pobierania przez NSA i inne sądy administracyjne opłat kancelaryjnych za przekazywane wnioskodawcom treści orzeczeń. W zaistniałej sytuacji podjęto wspólnie z Biurem Orzecznictwa działania mające na celu ujednolicenie zasad udostępniania treści orzeczeń w NSA. Ustalono mianowicie, że w świetle obowiązujących przepisów brak jest podstaw do uznania, iż udostępnianie elektronicznych wersji orzeczeń wiązać należy z koniecznością ponoszenia dodatkowych opłat przez osoby zainteresowane. Informacje te powinny być przekazywane na podany przez wnioskodawcę adres e-mail bezpłatnie.

Obecnie w NSA bez opłaty uzyskać można w formie elektronicznej (tj. pliku przesyłanego za pośrednictwem poczty elektronicznej) treść orzeczeń przygotowanych do publikacji pochodzących z bazy (tj. bazy OBO) oraz w wersji uprzednio anonimizowanej z bazy OSO. Opłaty pobierane są natomiast w przypadku wydawania orzeczeń w postaci kopii i wydruków z akt spraw sądowych. Jako podstawę prawną do pobierania opłat i określenia ich wysokości wskazuje się § 1 pkt 2 lub 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych (Dz. U. Nr 221, poz. 2192) w zw. z art. 235 p.p.s.a.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym oraz realizując przyjęte standardy państwa informacyjnego WIS NSA w 2006 r. zainicjował i uczestniczył w projekcie tworzenia instrumentów pozwalających na udostępnienie orzeczeń zgromadzonych w bazie OBO wszystkim zainteresowanym za pośrednictwem strony in-

ternetowej Sądu. Ostateczny termin wdrożenia tego zadania został określony na 1 lutego 2007 r. WIS NSA opracował także projekt merytorycznej treści nowej strony internetowej Sądu oraz strony BIP NSA. Możliwość wdrożenia tych projektów jest jednak uzależniona od realizacji projektów informatycznych, które zaplanowane zostały na drugą połowę 2007 r.

Wpływające do sądów administracyjnych wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczyły również m.in. udostępniania zbiorów wokand sądowych oraz danych statystycznych obrazujących działalność tych sądów.

Ogółem we wszystkich sądach wojewódzkich wydano w omawianym okresie sprawozdawczym 16 decyzji o odmowie udzielenia dostępu do informacji. W pięciu przypadkach wnioskodawcy odwołali się od tych decyzji. W 3 sprawach Prezes NSA uchylił zaskarżone decyzje.

Rozpoznając odwołania od decyzji prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, wydawanych w sprawach odmowy udostępnienia informacji publicznej, WIS NSA starał się eliminować w toku postępowania odwoławczego dostrzeżone uchybienia. I tak w sprawie nr V Inf/S 0412/6/06 zauważono, że niewskazanie interesu publicznego przez zobowiązany do tego podmiot, w ramach powinności jego współdziałania z organem, nie oznacza, że z tego właśnie powodu w sprawie musi zapaść (niejako automatycznie) decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której, z pewnych względów, wnioskodawca nie może wykazać interesu publicznego, np. z uwagi na obiektywnie istniejącą trudność w jego uchwyceniu lub gdy taki interes oczywiście w konkretnym przypadku występuje. Organ prowadzący postępowanie w sprawie – stosownie do postanowień art. 77 § 1 k.p.a. – powinien zatem z urzędu zbadać, czy w danej sprawie występuje interes publiczny uzasadniający udzielenie zainteresowanemu podmiotowi przetworzonej informacji publicznej. Z uzasadnienia ewentualnej decyzji odmownej musi jasno wynikać, jakie konkretnie okoliczności zadecydowały o wyrażeniu przez organ takiej opinii, tj. dlaczego prezes sądu uznał, że skarżący żądanych przez siebie informacji uzyskać nie może. Ograniczenie się przez organ w tym zakresie do stwierdzenia, że postanowił zbadać, czy w sprawie zaistniały przesłanki do uznania, iż mamy do czynienia z interesem publicznym, a następnie, że „strona przedmiotowa i podmiotowa sprawy nie wskazuje na wystąpienie takowego interesu", uznać należy za wysoce niewystarczające. Brak jest bowiem jakichkolwiek namacalnych dowodów, które wskazywałyby na przeprowadzenie przez organ takich rozważań. Brak ten uniemożliwia w istocie dokonanie przez Prezesa NSA weryfikacji prawidłowości oceny sprawy dokonanej przez organ niższego stopnia, a tym samym oceny prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia.

Z kolei w sprawie nr V Inf/S 0412/8/06 stwierdzono, że pogląd, wedle którego udostępnianie informacji publicznej wymagające przeniesienia danych nie jest przetworzeniem informacji (podobnie jak nie może za takowe być uznane dokonywanie

drobnych zmian, pomijanie części fragmentów dokumentów z uwagi na konieczność zachowania wymogów wynikających z ochrony danych osobowych, tajemnic ustawowo chronionych, prawa do prywatności), jest słuszny o tyle, o ile dotyczy drobnych zmian w tekście dokumentu, tj. sytuacji, gdy nakład intelektualny i techniczny na przygotowanie informacji jest stosunkowo niewielki. Opowiedziano się tym samym za koniecznością rozróżniania sytuacji, w której proces anonimizowania dokumentu, polegający tylko na usunięciu danych osobowych lub ich zamianie, jest nieskomplikowany, od sytuacji, w której proces anonimizacji wymagałby wielu czasochłonnych zabiegów połączonych z koniecznością usunięcia części dokumentu, zmiany jego charakteru, zeskanowania dokumentów znajdujących się w archiwum sądowym itp. Nagromadzenie koniecznych do podjęcia przez organ działań lub skomplikowany charakter tychże działań powodować bowiem może w istocie wytworzenie nowej informacji bądź daleko idące przetworzenie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Dotyczyć to może sytuacji, w których zwykłe anonimizowanie poprzez usunięcie nazwiska może okazać się niewystarczające dla ochrony danych osoby, której sprawa dotyczy.

Część odwołań od decyzji odmawiających udzielenia informacji publicznej pochodziła od podmiotu podającego się za uprawniony organ osoby prawnej. Podmiot ten nie zgadzał się jednak na przedstawienie aktualnego wypisu z Krajowego Rejestru Sądowego. Stwierdzono wówczas, że ustawodawca w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wskazał katalog podmiotów uprawnionych do żądania udostępnienia informacji publicznej. Prawo to przysługuje „każdemu". Z uwagi jednak na sformułowanie art. 2 ust. 1 ustawy oraz na fakt, że w art. 2 ust. 2 ustawy ustawodawca posłużył się terminem „osoby wykonującej prawo do informacji publicznej", przyjęto, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej przyznaje prawo do informacji publicznej zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym (np. stowarzyszeniom, spółkom kapitałowym). Pojęcie „każdy" nie jest przy tym tożsame z określeniem „anonimowy". Podmiot żądający udostępnienia określonej informacji publicznej powinien zatem podać swoje imię i nazwisko, ewentualnie nazwę w przypadku podmiotów niebędących osobami fizycznym. Jeżeli zatem informacja publiczna ma być przekazana temu podmiotowi, który jej żąda, istotną kwestią jest zindywidualizowanie uprawnionego, tj. wykazanie, że dany podmiot rzeczywiście istnieje, oraz że to on (a nie np. osoba jedynie się podszywająca pod ten podmiot) żąda wskazanej we wniosku informacji. Dodatkowo, w przypadku osób prawnych, niezbędne jest ustalenie, że w imieniu i na rzecz takiej osoby działają podmioty uprawnione, tzn., że osoba prawna jest należycie reprezentowana. Mając to na uwadze wezwano we wszystkich tych sprawach osobę wnoszącą odwołania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do wykazania przez nią prawa do reprezentowania osoby prawnej pod rygorem pozostawienia środka odwoławczego bez rozpoznania.

3. Skargi, wnioski, petycje

W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano w 2006 r. ogółem 2179 spraw do załatwienia w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego dla skarg i wniosków. Z tej liczby Wydział Informacji Sądowej NSA zarejestrował 1167 takich spraw, co stanowi 53,56% wszystkich skarg. W stosunku do roku poprzedniego, nastąpił dalszy wzrost wpływu. Tendencja ta ma charakter stały i utrzymuje się na poziomie 8–9% w skali rocznej.

W toku badania spraw przedstawianych w ramach petycji, skarg i wniosków zauważane były nieliczne nieprawidłowości w pracy sądów. Odsetek skarg zasadnych w stosunku do liczby skarg rozpatrzonych w WIS wyniósł 1,33%. Jeżeli za punkt odniesienia przyjmie się liczbę spraw sądowoadministracyjnych będących w toku w roku 2006, liczba zasadnych skarg okaże się znikoma.

W większości przypadków, gdy nie stwierdzano uchybień, obszernie przedstawiano w udzielanych odpowiedziach przebieg postępowań, wyjaśniając jednocześnie wszelkie podnoszone przez skarżących wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów, wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron.

W przypadkach, gdy stwierdzano, że dana sprawa wymagała interwencji w ramach nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, WIS podejmował stosowne czynności. Na skutek wniesionych skarg odnoszących się do niezgodnych z prawem – zdaniem skarżących – działań sądów administracyjnych, podejmowano czynności w zakresie znacznie szerszym niż okoliczności podnoszone przez samych skarżących, w celu ustalenia, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć stosowne działania z urzędu oraz aby stwierdzić, czy pismu nie należy nadać biegu procesowego. W sytuacjach, gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez wnioskodawców ewentualnie gdy w ramach badania akt stwierdzano uchybienia, o których w pismach nie było mowy, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieżenie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O wszelkich dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości, WIS informował właściwe organy – Prezesa NSA, prezesów izb, Biuro Orzecznictwa oraz prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych. W efekcie wskazywano na konieczność przeprowadzenia lustracji referatów sędziów i asesorów, omawiania zagadnień podczas wizytacji i uwzględnienia konkretnej problematyki w temacie najbliższych szkoleń dla sędziów i asesorów.

Interwencji ze strony WIS w 2006 r. wymagały przypadki takich nieprawidłowości, jak:

- niedoręczenie wnioskodawcy odpisu postanowienia o odmowie sporządzenia uzasadnienia wyroku (dot. sprawy o sygn. akt II SA/Bk 588/05);
- niedoręczenie skarżącej odpowiedzi na skargę przed rozpatrzeniem tej skargi (dot. sprawy o sygn. akt SAB/Łd 13/06);

• wadliwe pouczenie strony co do przysługujących środków zaskarżenia powodujące upływ terminu do wniesienia właściwego środka odwoławczego (dot. sprawy o sygn. akt IV SA/Wr 901/04);

• rozpoznawanie jednego wniosku o przyznanie prawa pomocy, wbrew zasadzie ekonomii procesowej, na dwóch posiedzeniach – przez referendarza sądowego w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu oraz przez Sąd w zakresie umorzenia postępowania w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych (art. 239 pkt 1 ppkt a/ p.p.s.a.), podczas gdy treść art. 258 p.p.s.a. nie wyklucza możliwości wydania przez referendarza postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 258 § 1 bowiem wskazuje czynności w zakresie postępowania o przyznanie prawa pomocy, które mogą wykonywać referendarze sądowi, natomiast § 2 nie tworzy katalogu zamkniętego tych czynności, na co wskazuje zwrot „w szczególności");

• przymusowe ściągnięcie od skarżącego opłaty kancelaryjnej za sporządzenie uzasadnienia wyroku przy braku pouczenia o możliwości zaskarżenia zarządzenia w tym zakresie (dot. sprawy o sygn. akt IV SA/Gl 230/04);

• przeprowadzenie rozprawy i wydanie wyroku przy niedopatrzeniu dotyczącym doręczenia zawiadomienia o terminie rozprawy (dot. sprawy o sygn. akt IV SA/Wa 1545/04);

• przesłanie do Okręgowej Rady Adwokackiej odpisu postanowienia o przyznaniu prawa pomocy w zakresie ustanowienia adwokata z urzędu z wezwaniem do wskazania pełnomocnika, podczas gdy na skutek wniesienia przez skarżącego sprzeciwu postanowienie utraciło moc na podstawie art. 260 p.p.s.a. (dot. sprawy o sygn. akt IV SO/Wa 230/05);

• zastosowanie przez sąd różnych sposobów załatwienia w przypadku analogicznych spraw, w których autor skarg, działający jako pełnomocnik swoich rodziców, nie przedstawił właściwych pełnomocnictw – w jednym przypadku pełnomocnik potraktowany został jako właściwie umocowany (doręczono mu odpis orzeczenia), w drugim przypadku sąd wezwał autora skargi do uzupełnienia braku formalnego skargi przez nadesłanie pełnomocnictwa, a wobec niedopełnienia tego obowiązku odrzucił skargę (sprawy o sygn. akt: SAB/Rz 24/03 i SA/Rz 1009/03).

Znaczną część skarg ocenionych jako zasadne stanowiły skargi na brak nadania właściwego biegu poszczególnym pismom procesowym stanowiącym w istocie środki odwoławcze (dot. sprawy o sygn. akt IV SA/Wa 1545/04, II SA/Wa 194/06), czy wnioski o przyznanie prawa pomocy (dot. sprawy o sygn. akt II SA/Rz 351/06).

Problem taki pojawił się również w przypadku kolejnych wniosków tej samej organizacji społecznej o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania w sytuacji, gdy wnioski te oceniane były jako tożsame z wcześniejszym wnioskiem załatwionym odmownie. Oceniając tę sytuację zauważyć należy, że o ile pierwszy wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika był rozpatrzony co do *meritum* i sąd, po zbadaniu statutu,

nie stwierdził podstaw do uwzględnienia tego wniosku, pozostawienie kolejnego wniosku, przy niezmienionych okolicznościach faktycznych, mogło być uznane za uzasadnione (zob. sygn. akt VI SA/Wa 822/04). Natomiast jako niezasadną ocenić należy praktykę, gdy sąd odmawia dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w sprawie (przy pierwszym wniosku) jedynie z przyczyn formalnych (z powodu nieprzedstawienia przez nią w wyznaczonym terminie statutu organizacji), a następnie pozostawia kolejne wnioski tejże organizacji bez nadania dalszego biegu w drodze zarządzenia, ze wskazaniem, że są one tożsame z wnioskiem już załatwionym (sygn. akt 6 III SA 3551/01).

Innym przykładem obrazującym ten problem jest sprawa o sygn. akt SA/Sz 2467/03, w której WSA w Szczecinie zbadał w dniu 25 października 2006 r. skargę kasacyjną złożoną od wyroku z dnia 7 lipca 2004 r. Skarga ta przez ponad dwa lata pozostawała w aktach bez rozpoznania. Taka sytuacja może uzasadniać zarzut, że Sąd dopuścił się naruszenia zasady szybkości postępowania, wyrażonej w art. 7 p.p.s.a. oraz przepisu § 57 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. – regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169 poz. 1646).

Obok omówionych, incydentalnych naruszeń, podczas badania skarg dostrzeżono, że między innymi w WSA w Gdańsku ugruntowana jest praktyka nieprzesyłania stronie odpisu wyroku przed rozpatrzeniem wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Dopiero po ustanowieniu w sprawie pełnomocnika z urzędu odpis jest przesyłany temu pełnomocnikowi lub w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia wniosku – stronie. Działanie takie nie znajduje uzasadnienia, żaden bowiem z przepisów prawa regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi nie przewiduje wstrzymania przesłania stronie odpisu orzeczenia do czasu rozpatrzenia jej wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Strona, w razie upływu terminu do złożenia środka zaskarżenia, może skorzystać ze stosownych gwarancji procesowych, w tym przypadku z instytucji przywrócenia terminu. Należy ponadto liczyć się z odstąpieniem od zamiaru złożenia środka odwoławczego przez stronę, po zapoznaniu się z treścią orzeczenia.

W związku z badaniem skarg zarysowała się rozbieżna praktyka sądów w kwestii określenia kręgu uczestników postępowania wszczętego wnioskiem o przyznanie prawa pomocy. Obok przesyłania odpisów orzeczeń rozstrzygających w takim przedmiocie wyłącznie wnioskodawcy, jako jedynemu uczestnikowi postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy, funkcjonuje również praktyka przesyłania takich orzeczeń wszystkim uczestnikom postępowania – tak wnioskodawcy, jak i pozostałym uczestnikom postępowania głównego. W tym drugim z przedstawionych wariantów, prawidłowość działań może być kwestionowana z punktu widzenia ochrony prawa do prywatności oraz danych wrażliwych (nr V Inf/S 041/376/06). Odmienność w ustalaniu podmiotów, którym powinny być doręczane postanowienia

w sprawach prawa pomocy, dotyczyła nie tylko sądów, ale nawet poszczególnych wydziałów tego samego sądu (wydziały II i III WSA w Lublinie).

Podczas rozpatrywania skarg zwrócono również uwagę na rozbieżności w stosowaniu art. 299 p.p.s.a. przez wojewódzkie sądy administracyjne w sprawach z zakresu obrotu zagranicznego. Z przepisu tego jasno wynika, że strona, która nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy, zobowiązana jest do ustanowienia pełnomocnika do doręczeń w Polsce. Stosownie do art. 6 p.p.s.a. stronę występującą bez profesjonalnego pełnomocnika sąd powinien wezwać do uzupełnienia braku, poprzez ustanowienie pełnomocnika do doręczeń oraz pouczyć o skutkach niedopełnienia tego obowiązku. Jednakże, jak ustalono, sądy nie wzywały w takim przypadku do uzupełnienia braku, jak też nie pouczały stron o skutkach naruszenia obowiązku wynikającego z art. 299 § 1 p.p.s.a. W niektórych sprawach zaniechanie sądu odniosło szczególny skutek, z powodu bowiem tego właśnie uchybienia uchylane były kolejne wydawane przez wojewódzkie sądy administracyjne orzeczenia w postępowaniu międzyinstancyjnym. Zwłaszcza w jednym przypadku skutki te okazały się istotne dla strony – postępowanie międzyinstancyjne, pomimo upływu od jego wszczęcia ponad dwóch lat, nie dobiegło końca (sygn. akt 3 I SA/Wr 100/03).

Jako problematyczne jawi się również samo doręczanie wezwań do ustanowienia pełnomocnika do doręczeń stronom o zagranicznym adresie zamieszkania. Wezwania te przesyłane bywają bezpośrednio na zagraniczny adres zamieszkania (V Inf/S 041/32/06 dot. WSA w Warszawie), a w innych przypadkach za pośrednictwem Konsulatu, tak jak to zostało przewidziane dla procedury cywilnej. Przy doręczaniu dokonywanym przez konsula utrudnione jest uzyskanie potwierdzenia odbioru wezwania przez samego uczestnika postępowania. Brak takiego potwierdzenia skutkuje niemożnością ustalenia daty, od której biegnie wyznaczony w wezwaniu termin (V Inf/S 041/141/06 dot. WSA w Łodzi). Kwestia odpowiedniego stosowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym przepisów o zagranicznych doręczeniach pism procesowych w postępowaniu cywilnym stała się przedmiotem prac Biura Orzecznictwa.

Warto zwrócić ponadto uwagę na sprawę, w której na skutek żądania strony postępowania wydania kserokopii całych akt sądowych sprawy, WIS NSA zaprezentował stanowisko w zakresie realizacji prawa strony do dostępu do akt. W związku z licznymi uchybieniami (sprawa o sygn. akt IV SA/Wr 170/06) przepisów postępowania, jakich dopuścił się WSA we Wrocławiu, skarżący (co znalazło potwierdzenie w toku badania zasadności skargi przez WIS NSA) złożył wniosek o wydanie kserokopii całych akt sprawy w celu przygotowania skargi kasacyjnej. Ten sam skarżący wystąpił o skserowanie całych akt sprawy o sygn. akt II SA/Wa 1037/06 zakończonej prawomocnie. Rozpatrując skargi na odmowę wydania kserokopii całych akt sądowoadministracyjnych, WIS NSA uznał, że uprawnienie strony do żądania nadesłania przez sąd kserokopii wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy ma charakter wyjątkowy. Jedną z form zapewnienia czynnego udziału

strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest możliwość żądania przez nią sporządzenia przez sąd, przed którym toczy się postępowanie, kserokopii dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. Nie jest to jednak ani forma wyłączna, ani nawet o pierwszorzędnym znaczeniu. Zasadą bowiem jest, że akta sprawy znajdują się w sądzie, który rozpoznaje wniesioną sprawę. Z tego też względu struktura organizacyjna sądów administracyjnych i szereg utworzonych w nich instytucji (czytelnie akt, wydziały informacji sądowej) są ukierunkowane na zapewnienie bezpośredniego dostępu do akt spraw, nie zaś na kserowanie tychże akt i wysyłanie ich do stron. Instytucja kserowania całych akt sprawy nie została przez ustawodawcę w ogóle przewidziana i to nie tylko na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego, ale także procesu cywilnego i karnego. Prawo takie wywodzone jest wyłącznie z ogólnej zasady zapewniania czynnego udziału stronom w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Odrębnie bowiem należy ocenić żądanie strony, wydania jej kserokopii całych akt, w przypadku gdy zauważy ona, że dopuszczono się rażących uchybień procedury, a inaczej, gdy tok postępowania i treść nadsyłanych dokumentów nie budzi żadnych wątpliwości co do rzetelności prowadzenia sprawy. Jako uzasadnione zatem należy uznać żądanie strony przekazania kserokopii całych akt sprawy w sytuacji popełnienia przez sąd istotnych uchybień. Potrzeba podjęcia przez sąd takich działań nie wydaje się być już taka oczywista, gdy sprawa jest prowadzona prawidłowo. Wymagane jest zatem każdorazowe rozważenie przez sąd, czy zakres żądania kserowania całych akt sprawy jest w świetle danej sprawy uzasadniony, w szczególności zaś, czy żądanie takie nie stanowi nadużycia prawa. Konieczność dokonania powyższego rozróżnienia wydaje się tym bardziej zasadna, gdy stroną kierującą żądanie jest osoba zwolniona od obowiązku uiszczania kosztów sądowych, w tym opłat kancelaryjnych. Wówczas jedyną instytucją mogącą ograniczyć zagrożenie nadużywania (na koszt Skarbu Państwa) przez taką stronę prawa dostępu do kserokopii z akt postępowania wydaje się być możliwość żądania przez przewodniczącego wydziału sprecyzowania wniosku, w tym ograniczenia jego zakresu do dokumentów naprawdę istotnych w sprawie.

Odrębnym problemem z zakresu biurowości sądowej, na który zwrócili uwagę wnoszący skargi, jest stosowana praktyka odręcznego dokonywania poprawek w treści orzeczenia w aktach, z jednoczesnym zaniechaniem naniesienia tych poprawek w wersji elektronicznej orzeczenia. Prowadzi to do wniosku, że powstała konieczność uwzględnienia podczas spotkań i narad problematyki zasad dokonywania przez sądy poprawek na oryginale wydrukowanego z wersji elektronicznej projektu orzeczenia. Jak ustalono, w wyniku takiego działania strona otrzymuje na swój wniosek odpis orzeczenia wydrukowanego z niepoprawionej wersji elektronicznej dokumentu, a następnie – już wraz ze sporządzonym uzasadnieniem – sąd przekazuje jej z urzędu odpis orzeczenia we właściwej wersji. Przypadki takie powodują powstanie u stron przekonania o rzekomym fałszowaniu akt przez sądy

i przemawiają na rzecz zaniechania dokonywania odręcznych poprawek przez sędziów na projektach orzeczeń przed ich podpisaniem. Również obecny poziom techniki, a w szczególności szerokie zastosowanie w sądownictwie administracyjnym systemów informatycznych wymusza podjęcie klarownych decyzji w tym zakresie. Biorąc dodatkowo pod uwagę, że planowane jest wprowadzenie w niedalekiej przyszłości programów typu elektroniczna wokanda, czy elektroniczny spis spraw, ujednolicenie treści orzeczeń znajdujących się w aktach spraw i na nośniku elektronicznym będzie konieczne.

Kwestia naruszenia zasad biurowości była również badana w przypadku sprawy skarżącego, który nadesłał do WSA w Gdańsku plik pism niedotyczących pracy tego Sądu, ani żadnego postępowania sądowoadministracyjnego. Skarżący został ogólnie poinformowany o kognicji sądów administracyjnych oraz wezwany do odebrania nadesłanych przez niego pism osobiście lub poprzez upoważniona osobę w terminie trzydziestu dni, z zastrzeżeniem, że nieodebranie pism w wyznaczonym terminie spowoduje ich zniszczenie (Prez/Gd 633/2006). Taki sposób postępowania oceniono jako pozbawiony podstaw prawnych w świetle przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. Nr 97, poz. 673 ze zm.), zarządzenia nr 13 Prezesa NSA z dnia 8 grudnia 2003 r. w sprawie archiwów zakładowych w sądach administracyjnych oraz zasad określonych w piśmie Prezesa NSA z dnia 18 maja 2004 r. (BO–62–1/04) mających zastosowanie w zakresie przechowywania i brakowania pism wpływających do sądów administracyjnych.

Warto także wspomnieć, że w związku z wadliwą działalnością organów administracji publicznej, dostrzeżoną podczas badania pism wnoszonych w trybie skargowym, WIS NSA wystąpił do pełniącego obowiązki Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, sygnalizując problem praktyki tego organu stosowanej w kwestii udzielania przez tę Agencję pomocy publicznej poprzez dofinansowanie w ramach sektorowych programów operacyjnych, w tym działania: „ułatwianie startu młodym rolnikom". Z analizy spraw sądowoadministracyjnych oraz skarg wpływających do Prezesa NSA wynikało, że wnioski oraz odwołania osób ubiegających się o udzielenie wsparcia ze środków unijnych załatwiane są w formie pism. W ten sposób obywatele pozbawiani są możliwości korzystania ze środków odwoławczych, w szczególności zaś prawa wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego. Przedstawiając problem, zwrócono się z prośbą o przeanalizowanie przez Prezesa Agencji zasadności opisanej praktyki administracyjnej pod kątem zmiany dotychczasowego sposobu działania. Nadmieniono, że pozostawienie takiego stanu rzeczy może powodować wrażenie, że organ administracji publicznej narusza prawa stron postępowania, określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poprzez udzielanie wprowadzających w błąd informacji, co do braku możliwości realizacji sądowej ochrony praw. To z kolei prowadzić może do oceny, że prawa

obywatela do kontroli działań administracji publicznej, przez niezawisły, właściwy sąd w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, są ograniczane.

Uchwałą składu siedmiu sędziów z dnia 22 lutego 2007 r. (sygn. akt II GPS 3/06) przesądzono ostatecznie, że rozstrzygnięcie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, o którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.), odrzucające wniosek o przyznanie dofinansowania projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006" w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom" następuje w formie decyzji administracyjnej.

Wystosowano ponadto sygnalizację skierowaną do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. W sprawie będącej przedmiotem tego wystąpienia, WSA w Lublinie uchylił decyzję Kierownika Urzędu i decyzję poprzedzającą, natomiast skarga kasacyjna wniesiona przez Kierownika Urzędu od orzeczenia WSA w Lublinie (sygn. akt II SA/Lu 235/04) została oddalona przez NSA. W wyniku orzeczenia NSA wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego stał się prawomocny. Zatem, stosownie do art. 286 w zw. z art. 170 p.p.s.a., organ zobowiązany został do wykonania wyroku poprzez przeprowadzenie ponownego postępowania administracyjnego oraz wydanie w sprawie decyzji. Na podstawie poczynionych ustaleń stwierdzono, że nowa decyzja w sprawie nie została wydana, pomimo upływu miesięcznego terminu przewidzianego w art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto w terminie tym skarżącemu ani nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, ani też przyczyn, dla których ustawowo przewidziany termin nie został zachowany. W piśmie skierowanym do Kierownika Urzędu wskazano, że skoro od przekazania organowi akt sprawy upłynęło już kilka miesięcy, a decyzja nie została wydana, można ocenić takie działanie jako naruszenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasady praworządności (art. 7 Konstytucji oraz art. 6 k.p.a.), a także zasady ekonomii procesowej, nakazującej organom administracji publicznej działanie wnikliwe i szybkie (por. art. 12 k.p.a.). Zasada ta, a właściwie potrzeba jej realizacji przez organy administracji publicznej, ma szczególne znaczenie w sprawach dotyczących uprawnień kombatanckich.

W ramach wykonywania zadań, o których mowa w zarządzeniu z dnia 4 kwietnia br. w sprawie nadzoru nad sądami administracyjnymi, WIS opracował i przedstawił Prezesowi NSA informację o skargach stron i innych osób na sposób i kulturę prowadzenia rozpraw oraz o publikacjach prasowych dotyczących tej problematyki. Ogółem w 2006 r. zarejestrowano 7 skarg w tym przedmiocie (dot. rozpraw w sprawach o sygn. akt: OSK 1945/04 i OSK 1950/04, II SA/Lu 833/05, II SA/Gl 343/06, I SA/Ol 460/06, I SA/Ka 2306/03, IV SA/Wa 1140/06). Generalnie zarzuty przedstawiane przez skarżących sprowadzały się do niedopuszczenia przez sąd do pełnego wypowiedzenia się skarżącego podczas rozprawy. Zarzuty te były każdorazowo badane. W zgłoszonych przypadkach nie zostało potwierdzone zaistnienie sugerowanych nieprawidłowości.

4. Obsługa medialna

W 2006 r. obsługa medialna NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych polegała w dużej mierze na udzielaniu dziennikarzom informacji dotyczących bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz administracyjnych aspektów funkcjonowania tych sądów. Ponadto WIS NSA w ramach istniejącej od początku swojego funkcjonowania ścisłej współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawniczych, obok udzielania dziennikarzom ustnych informacji na temat linii orzeczniczej sądu w danych sprawach, przekazywał orzeczenia, a także przesyłał do publikacji, przygotowane przez pracowników Wydziału, opracowania wybranych orzeczeń NSA. Stała współpraca z przedstawicielami mediów dotyczyła również przygotowywania i przekazywania potrzebnych zestawień statystycznych dotyczących pracy orzeczniczej sądów administracyjnych.

Inicjatywa związana z zapewnieniem właściwej obsługi medialnej sądu była szczególnie widoczna podczas takich wydarzeń, jak Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA w dniu 24 kwietnia 2006 r., stanowiące podsumowanie działalności sądów administracyjnych w 2005 r. oraz uroczystość wmurowania kamienia węgielnego pod budowę nowego gmachu NSA, która odbyła się w dniu 31 października 2006 r. Jak podkreślał Prezes NSA – Prof. Janusz Trzciński, ta ostatnia uroczystość wpisała się w obchody XXV-lecia reaktywowania sądownictwa administracyjnego, stanowiąc równocześnie swoiste zwieńczenie jego reformy, wprowadzonej w życie w 2004 r. Z obchodami jubileuszu związana była również zorganizowana przez WSA w Gliwicach konferencja naukowa pod nazwą „XXV-lecie Reaktywowania Sądownictwa Administracyjnego w Województwie Śląskim" (Katowice, 18 października 2006 r.).

5. Statystyka

Wydział Informacji Sądowej NSA przedstawił Prezesowi NSA i niektórym komórkom organizacyjnym zbiorcze roczne sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA i zbiorcze sprawozdania statystyczne za poszczególne miesiące do wykorzystania przez właściwe podmioty realizujące w imieniu Prezesa NSA funkcje nadzorcze. Na potrzeby Biura Orzecznictwa zgromadzono dodatkowo informacje dotyczące liczby i sposobu załatwienia wniosków o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od wpisu stałego za rok 2005 r. Istotną zmianą w porównaniu z rokiem 2005 r. było wprowadzenie kwartalnych sprawozdań statystycznych dotyczących załatwienia spraw o wymierzenie organom administracji publicznej grzywien w trybie art. 55 § 1, art. 112 i art. 154 §1 p.p.s.a. Opracowano również nowe druki miesięcznych, półrocznych i rocznych sprawozdań statystycznych, rozszerzone w porównaniu do lat ubiegłych. Umożliwia to gromadzenie bardziej precyzyjnych danych statystycznych.

6. Konferencje, spotkania, współpraca

W ramach realizacji swych zadań, wydziały informacji sądowej organizowały w 2006 r. spotkania przedstawicieli sądownictwa administracyjnego z licznymi gośćmi, w tym z sędziami Wyższego Sądu Administracyjnego Ukrainy (WIS WSA w Poznaniu), z sędziami sądów administracyjnych Dolnej Saksonii (WIS WSA w Poznaniu), z młodzieżą z klas maturalnych (WIS NSA). Podczas spotkań przybliżano problematykę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji. Wymieniano również doświadczenia z przedstawicielami środowisk sędziowskich z innych państw.

Wydział Informacji Sądowej NSA prowadzi stałą współpracę z przedstawicielami nauki, zajmującymi się prawem i praktyką administracyjną. W 2006 r. zorganizowano, wespół z Instytutem Nauk Prawnych PAN oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich, konferencję naukową: „Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja", w której wzięło udział ogółem ponad stu uczestników. Wśród nich, obok przedstawicieli świata nauki, praktyków i sędziów orzekających w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej znaleźli się również przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych. Wykład na temat etapów rozwoju prawa do informacji z punktu widzenia sądowej kontroli przestrzegania prawa wygłosił Prezes NSA prof. J. Trzciński. Wskazał, że pierwszy etap – trwający od powstania NSA w 1980 r. do 1984 r. polegał na zobowiązywaniu przez sąd organów administracji do poszerzania zewnętrznej jawności prowadzonych przezeń postępowań. Drugi etap rozpoczął się wraz z uchwaleniem prawa prasowego, które nakładało na organy obowiązek przekazywania określonych informacji prasie, tworząc jednocześnie mechanizmy prawne służące wyegzekwowaniu w postępowaniu sądowym tych obowiązków. Natomiast trwający do dnia dzisiejszego trzeci etap związany jest z uchwaleniem w 1997 r. Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej. Te dwa akty bowiem w pełni ukształtowały prawo obywateli do informacji publicznej.

Z kolei przewodniczący Wydziału WIS NSA omówił wybrane problemy pojawiające się w praktyce wydziałów informacji sądowej. Zwrócił przy tym uwagę na zagadnienie udostępniania informacji publicznej przetworzonej, podkreślając, że żądanie udostępnienia takiej informacji związane jest z istnieniem obiektywnego interesu publicznego.

Szczegółowe omówienie zagadnień poruszonych podczas konferencji zawarte zostanie w przygotowywanym opracowaniu książkowym.

Podobnie jak co roku, bardzo dużą aktywność w organizacji szkoleń dla sędziów i asesorów wykazywał WIS WSA w Warszawie, proponując uczestnikom wysoki poziom merytoryczny i zróżnicowaną tematykę dostosowaną do potrzeb poszczególnych Wydziałów.

Formą wymiany doświadczeń istotną z punktu widzenia praktyki WIS NSA w 2006 r. był udział przewodniczących wydziału w konferencjach naukowych organizowanych przez ośrodki dydaktyczno – naukowe jak Uniwersytet Warszawski (Konferencja „Prawne uwarunkowania wymiany informacji w gospodarce" Warszawa, 7 grudnia 2006), przez Transparency International Polska (konferencja podsumowująca projekt „Wdrażanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Monitoring i promocja" Warszawa, 14 grudnia 2006 r. – z referatem zastępcy przewodniczącego WIS NSA sędzi Małgorzaty Jaśkowskiej), jak również w spotkaniach o bogatym panelu dyskusyjnym (np. „Autorytety razem". Inauguracyjne Kolegium Rad Programowych Wydawnictwa TRENDY, Warszawa, 17 października 2006 – z referatem przewodniczącego WIS NSA sędziego Janusza Drachala).

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 40 § 1 p.u.s.a działalność administracyjno-ekonomiczna w Naczelnym Sądzie Administracyjnym należy do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA, którą kieruje Szef Kancelarii. Ogólny zakres zadań Kancelarii, określony w art. 40 § 2 p.u.s.a, obejmuje wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Szczegółowy zakres zadań Kancelarii Prezesa NSA określa Regulamin wewnętrznego urzędowania NSA, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 9 lutego 2004 r. oraz zarządzenia Prezesa NSA.

Wykonywany przez Kancelarię generalny program działania ukierunkowany był na realizację wyżej określonego celu i w wyniku uzyskanego w ustawie budżetowej na 2006 r. odpowiedniego zabezpieczenia finansowego powstała pełna możliwość kontynuacji przyjętych kierunków reformy sądownictwa administracyjnego.

Podstawowe zadania dotyczyły:

- odpowiedniego do zakresu działania sądów ukształtowania zatrudnienia;
- zakończenia realizowanego, wieloletniego programu mającego na celu zapewnienie sądownictwu administracyjnemu właściwych do rozmiaru zadań i charakteru urzędu warunków lokalowych i materialnych (wyposażeniowych);
- pełnego finansowego, organizacyjnego oraz materialnego zabezpieczenia podstawowej działalności statutowej i realizacji wszystkich niezbędnych funkcji wspomagających działania ukierunkowane na osiągnięcie głównych celów orzeczniczych.

Działania Kancelarii Prezesa NSA związane z kontynuowaniem wdrażania reformy sądownictwa administracyjnego skoncentrowane były w 2006 r. w szczególności m.in. na zabezpieczeniu środków na uzupełnienie obsady kadrowej sędziów, ini-

cjowaniu i zapewnieniu możliwości szkolenia i doskonalenia zawodowego pracowników oraz udziału sędziów i pracowników administracji sądowej w seminariach, konferencjach i posiedzeniach stowarzyszeń i organizacji Wspólnoty Europejskiej oraz spotkaniach z przedstawicielami sądów i organizacji międzynarodowych z innych państw. Ponadto kontynuowano prace związane z poprawą warunków pracy NSA i przygotowaniach do zmiany siedziby oraz, wspólnie z poszczególnymi wojewódzkimi sądami administracyjnymi, czynności zmierzające do uporządkowania spraw własnościowych gruntów i innych nieruchomości, uzupełnienia bazy informatycznej NSA, przeprowadzenia inwentaryzacji i analizy stanu wyposażenia sądów administracyjnych w sprzęt i oprogramowanie sieciowe, sporządzenia studiów analityczno-projektowych, koncepcji i analiz tej bazy w celu wykorzystania jej dla zapewnienia wymiany informacji między sądami, właściwej realizacji polityki finansowej oraz prawidłowego wydatkowania środków budżetowych.

W 2006 r. Prezydent RP wręczył nominacje 29 sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych. Kancelaria Prezesa NSA przygotowała akty nominacji na stanowiska asesorów i referendarzy sądowych dla 18 osób oraz 21 aktów przedłużających wotum asesorom sądowym w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Prezydent RP postanowieniem z dnia 31 maja 2006 r. przyznał 3 odznaczenia państwowe dla pracowników administracyjnych sądów wojewódzkich, tj. 2 dla WSA w Krakowie i 1 dla WSA we Wrocławiu.

Zwiększono zatrudnienie o 186 etatów, co umożliwiło zatrudnienie większej liczby asystentów sędziów NSA i WSA. Wpłynie to pozytywnie na podniesienie sprawności i jakości orzeczniczej.

Kancelaria Prezesa NSA zapewniła obsługę 2 Zgromadzeń Ogólnych Sędziów NSA oraz 9 posiedzeń Kolegium NSA. Ponadto zorganizowano 2 posiedzenia prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 2 narady dyrektorów tych sądów.

Kontynuowano współpracę z innymi organami państwa oraz z placówkami naukowymi. Kancelaria Prezesa NSA zapewniła udział sędziów NSA i WSA oraz pracowników administracji sądowej w seminariach, konferencjach i posiedzeniach organizowanych m. in. przez Stowarzyszenie Europejskich Sędziów Administracyjnych przy współudziale TAILEX, Zarząd Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ), Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej, Europejską Akademię Patentową oraz Europejskie Biuro Patentowe i Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Tematem spotkań była m.in.: rola sędziego krajowego w świetle prawa wspólnotowego, stan i perspektywy rozwoju orzeczniczych baz informacyjnych, dostęp do sądu w prawie wspólnotowym – rola sędziego krajowego, własność intelektualna – szkolenie dla sędziów krajowych, prawo do ochrony sądowej oraz praktyczne aspekty jego realizacji.

W siedzibie NSA organizowane były spotkania z delegacjami zagranicznymi sądów i komisji parlamentarnych, w tym: Komisji Prawno-Konstytucyjnej Izby Poselskiej Republiki Czeskiej, ukraińskich sędziów administratywistów, Sądu Konstytucyjnego Republiki Węgierskiej, Komisji Nadzwyczajnej Parlamentu Japonii ds. Badań nad Konstytucją Japonii oraz z Sekretarzem Generalnym Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej, w czasie których omawiane były problemy sądownictwa konstytucyjnego w kontekście prawa Unii Europejskiej oraz wykonywania orzeczeń sądów konstytucyjnych przez ustawodawcę na szczeblu krajowym.

W zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych podjęto prace związane ze zorganizowaniem i wdrożeniem szkolenia dla asystentów sędziów sądów administracyjnych, w wyniku których pierwsza grupa asystentów rozpoczęła szkolenie z początkiem 2007 r. Jednocześnie Kancelaria Prezesa NSA przyjęła na siebie pełnienie obowiązków sekretariatu ww. szkolenia. Ponadto zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez udział w innych szkoleniach, np. z zakresu zamówień publicznych, budżetowania i rachunkowości oraz zagadnień kadrowo-płacowych (w 2006 r. skorzystały 63 osoby) i kursach językowych, w tym organizowanych przez KSAP (uczestniczyło 19 osób).

Grupa 80 sędziów uczestniczyła w wykładach drugiej edycji Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego dla sędziów sądów administracyjnych prowadzonego przez Instytut Nauk Prawnych PAN.

W NSA zorganizowano cykl wykładów o charakterze popularno-naukowym pn. „Wykłady otwarte w NSA", dla sędziów i pracowników.

Kancelaria Prezesa NSA prowadziła również prace legislacyjne. W 2006 r. opracowano i wydano 21 zarządzeń i 1 decyzję Prezesa NSA oraz 5 decyzji Szefa Kancelarii Prezesa NSA. W szczególności dotyczyły one:

- określenia liczby sędziów oraz stanowisk sędziowskich zajmowanych przez asesorów sądowych i liczby stanowisk referendarzy w wojewódzkich sądach administracyjnych,
- reorganizacji wydziałów orzeczniczych w wojewódzkich sądach administracyjnych i zmian zakresów ich działania,
- wzorów formularzy druków przeznaczonych do rutynowych czynności w sądach administracyjnych,
- organizowania w wojewódzkich sądach administracyjnych szkoleń dla aplikantów adwokackich i aplikantów radcowskich,
- prowadzenia statystyki dotyczącej załatwiania spraw w sądach administracyjnych,
- szkolenia asystentów sędziów sądów administracyjnych,
- zasad polityki rachunkowości w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Zinwentaryzowano, zeskanowano i przeniesiono na nośnik elektroniczny wszystkie wewnętrzne akty prawne wydane w Naczelnym Sądzie Administracyjnym

w okresie od 1 stycznia 1980 r. do 31 grudnia 2006 r. oraz sporządzono ich rejestr. Dokonano analizy tych aktów pod kątem aktualności obowiązywania i sporządzono wykaz obowiązujących w NSA wewnętrznych aktów prawnych, według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r.

W ramach prowadzonej przez Kancelarię Prezesa NSA działalności wydawniczej wydano kolejnych sześć (w tym jeden podwójny) numerów „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego" – utworzonego przez Prezesa NSA dwumiesięcznika, skierowanego do sędziów, pracowników nauki, pracowników administracyjnych oraz osób wykonujących zawody prawnicze i studentów. Ponadto rozpoczęto wydawanie zeszytów nowej serii „Materiały Szkoleniowe", w tym: *Postępowanie w zakresie obrotu zagranicznego przed sądami administracyjnymi* oraz *Zbiór orzeczeń NSA Izby Finansowej wydanych w latach 2004–2005*. Wydano także inne publikacje w tym: *Ustrój i właściwość sądów administracyjnych oraz postępowanie przed tymi sądami (zbiór aktów prawnych)* oraz *Sądownictwo administracyjne w Polsce. Akty prawne* – w kilku wersjach językowych, a także okolicznościowe broszury, kalendarze i in.

Podjęte działania inwestycyjne umożliwiły rozpoczęcie budowy siedziby NSA przy ul. Boduena 3/5 w Warszawie. W czasie budowy Kancelaria Prezesa NSA sprawuje funkcje nadzoru inwestorskiego oraz koordynuje pracę inspektorów nadzoru branży budowlanej, elektrycznej i sanitarnej. Dokonywano odbioru kolejnych etapów robót tzw. zanikających. Kontrolowano i opiniowano projekty umów zawieranych przez wykonawcę. Ponadto prowadzono prace związane z projektowaniem aranżacji pomieszczeń w nowej siedzibie i ich wyposażeniem. Jednocześnie przeprowadzono szereg prac remontowych budynku NSA przy ul. Jasnej 6. Prowadzono prace nad koncepcją zagospodarowania budynku Jasna 6 po przeniesieniu się NSA do nowej siedziby. Kancelaria koordynowała również pod względem finansowo-rzeczowym finalny etap inwestycji „Rozbudowa budynku przy ul. Rakowickiej 10 w Krakowie na potrzeby siedziby WSA w Krakowie" oraz adaptację i rozbudowę obiektu na siedzibę Wydziału Zamiejscowego w Radomiu. Podjęte działania umożliwiły zapewnienie stosownej obsady kadrowej i podjęcie działalności orzeczniczej przez Wydział Zamiejscowy w Radomiu WSA w Warszawie z dniem 2 stycznia 2007 r.

Uzupełniono sprzęt informatyczny NSA poprzez zakup 7 laserowych drukarek sieciowych, 5 serwerów dla centralnej bazy orzeczeń, serwisu www i systemu filtracji treści internetowej wraz z oprogramowaniem systemowym oraz szafą teleinformatyczną UPS i przełącznikiem KVM, serwera SunFire V240 dla celów serwisowych, 30 noteboków, licencji oprogramowania biurowego i systemowego oraz programu sieciowego OCR-Abby FineReader dla podsieci wydziału finansowo-budżetowego. Opracowano studium analityczno-projektowe dotyczące budowy sieci transmisji danych dla NSA/WSA, zapewnienia jednorodności, bezpieczeństwa i monitorowania sieci w NSA/WSA, jednolitego systemu poczty elektronicznej dla NSA/WSA i innych usług sieciowych. Opracowano koncepcję oraz specyfikację wymagań dla central-

nej bazy orzeczeń i informacji o sprawach. Sporządzono analizę i dokonano ustaleń dotyczących dalszych zmian funkcjonalnych w systemie OSO-WSA oraz OSO-NSA, zakresu audytu bazy danych systemu oraz statystyki miesięcznej, półrocznej i rocznej.

W NSA wymieniono 140 wyeksploatowanych starych modeli monitorów na nowe, typu LCD, rozbudowano 110 starszych komputerów PC (pamięć RAM i nowszy system operacyjny).

Sądy WSA zakupiły łącznie 216 zestawów komputerowych PC, 63 notebooki i 13 serwerów do różnych zastosowań. W 6 sądach wojewódzkich dokonano migracji systemu OSO ze starych serwerów na nowe, zakupione przez NSA.

Przeprowadzono tygodniowe szkolenie dla informatyków ze wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące administrowania systemem operacyjnym Solaris oraz 2-dniową naradę z informatykami z wojewódzkich sądów administracyjnych na temat zmian w systemie OSO, rezultatów studium analityczno-projektowego zagadnień sieciowych oraz koncepcji centralnej bazy orzeczeń. Dla pracowników NSA przeprowadzono szkolenia z zakresu posługiwania się pocztą elektroniczną (ok. 50 osób), edytorem tekstów (ok. 50 osób) i posługiwania się programem LEX Omega (ok. 35 osób).

Opracowano i wydrukowano szereg nowych pomocy biurowych na potrzeby sekretariatów izb NSA, a także wprowadzono nowy wzór strojów służbowych dla pracowników obsługi. Dokonano modernizacji i uruchomienia rozbudowanej centrali telefonicznej, umożliwiającej objęcie numerami wewnętrznymi pomieszczeń biurowych przy ul. Jasnej 1 i Jasnej 14.

Na skutek działań i wniosków złożonych przez Szefa Kancelarii Prezesa NSA do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, do końca 2006 r. wojewódzkie sądy administracyjne w Opolu, Gdańsku, Bydgoszczy, Białymstoku, Poznaniu, Wrocławiu, Łodzi, Rzeszowie i Gorzowie Wlkp. przejęły trwały zarząd nieruchomości. W przypadku WSA w Krakowie, Gliwicach, Lublinie i Szczecinie prowadzone są czynności związane z protokolarnym przeniesieniem nieruchomości pomiędzy urzędami miast a MSWiA.

We wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych przeprowadzone zostały kontrole w zakresie gospodarki finansowej. Kontrolą objęto m.in. realizację wydatków budżetowych pod kątem zgodności z założeniami planu i wymogami racjonalnego gospodarowania, prawidłowości i terminowości odprowadzania dochodów do budżetu państwa, prawidłowości stosowania ustaleń ustawy – Prawo zamówień publicznych, przestrzegania zasad gospodarki kasowej, celowości i oszczędności ponoszonych wydatków, prawidłowości stosowania klasyfikacji dochodów i wydatków, przestrzegania terminowości sprawozdań statystycznych. Działania kontrolne ze strony NSA, realizowane często wraz z audytorami wewnętrznymi wojewódzkich sądów administracyjnych, nie wykazały nieprawidłowości. Ocena systemu

funkcjonowania kontroli finansowej w Naczelnym Sądzie Administracyjnym była również przedmiotem audytu przeprowadzonego przez audytora wewnętrznego. W podsumowaniu czynności audytowych stwierdzono, że zadania związane z kontrolą finansową są realizowane zgodnie z przepisami prawa.

Prowadzone w ramach Kancelarii Prezesa NSA archiwum zakładowe udostępniło w 2006 r. 870 jednostek zgromadzonych zbiorów, z czego ok. 50% stanowiły akta sądowe, 48% – odpisy orzeczeń i 2% – inne dokumenty. W archiwum prowadzone były prace związane z porządkowaniem zasobów archiwalnych. Uporządkowano ok. 6 mb. akt prezydialnych, łącznie ze stworzeniem nowej ewidencji. Ponadto uporządkowano i objęto ewidencją ok. 1000 teczek zbiorów orzecznictwa z lat 1983–1992. Kontynuowano także przenoszenie ewidencji archiwalnej (ok. 500 jednostek) do „tymczasowej bazy danych". Ponadto rozpoczęto inwentaryzację zasobu archiwalnego, przygotowującą przeniesienie go do pomieszczeń nowego budynku NSA.

Obsługę administracyjną sądów administracyjnych w 2006 r. zapewniało łącznie 1480 pracowników administracji i obsługi, w tym: w Naczelnym Sądzie Administracyjnym 277 pracowników i w wojewódzkich sądach administracyjnych 1203 pracowników.

Kancelaria Prezesa realizowała swoje zadania w oparciu o środki finansowe przyznane w ustawie budżetowej na 2006 r. Na sfinansowanie działalności sądów administracyjnych wydatkowano w 2006 r. – 281 mln zł, w tym na wydatki inwestycyjne – 34,9 mln zł. Jednocześnie w omawianym roku uzyskano dochody budżetowe w wysokości 23,2 mln zł.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel

Tabela I. Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2006 r. 251
Tabela II. Skargi na akty i inne czynności organów 252
Tabela III. Skargi na bezczynność organów 254
Tabela IV. Skargi na akty i czynności organów według rodzaju spraw 256
Tabela V. Skargi na bezczynność organów według rodzaju spraw 271
Tabela VI. Załatwione wyrokiem skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów 286
Tabela VII. Skargi na akty i czynności Izb Skarbowych oraz Inspektorów Urzędów Kontroli Skarbowej 288
Tabela VIII. Załatwione wyrokiem skargi na akty i czynności Izb Celnych 289
Tabela IX. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych 289
Tabela X. Wpływ skarg kasacyjnych 291
Tabela XI. Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym 292
Tabela XII. Skargi kasacyjne z 2006 r. (z podziałem na WSA) 293
Tabela XIII. Zażalenia na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji w 2006 r. (wg WSA) 294
Tabela XIV. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki za 2006 r. 295