



Naczelny Sąd Administracyjny

***Informacja o działalności
sądów administracyjnych
w roku 2004***

Warszawa, kwiecień 2005 r.

Spis treści

Wstęp	5
Część I. Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego	
I. Wojewódzkie sądy administracyjne	9
1. Zagadnienia ogólne	9
2. Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych	10
3. Postępowanie mediacyjne	17
4. Postępowanie uproszczone	19
5. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego	20
II. Naczelny Sąd Administracyjny	21
1. Zagadnienia ogólne	21
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego	22
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne	23
4. Problemy procesowe odoszczędzające się do skargi kasacyjnej	28
5. Pytanie prawne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	34
6. Spory kompetencyjne	34
Część II. Problemy wynikające z orzecznictwa sądów wojewódzkich i Naczelnego Sądu Administracyjnego	
I. Zagadnienia procesowe	42
1. Właściwość sądów administracyjnych	42
2. Wyłączenie sędziego	43
3. Wstrzymanie wykonania decyzji	44
4. Doręczenia	45
5. Orzeczenia	45
6. Koszty sądowe	46
7. Prawo pomocy	47
8. Przewlekłość postępowania	49
II. Zagadnienia należące do właściwości Izby Finansowej	49
1. Stosowanie przepisów ordynacji podatkowej	50
2. Podatek od towarów i usług (VAT)	53

Druk:
WYDAWNICTWO SPÓŁDZIELCZE Spółka z o.o.
00-013 Warszawa, ul. Jasna 1

3. Podatek akcyzowy	60
4. podatek dochodowy od osób prawnych	62
5. Podatek dochodowy od osób fizycznych	65
6. Podatek od spadków i darowizn	69
7. Podatki i opłaty lokalne	70
8. Opłata skarbową i podatek od czynności cywilnoprawnych	71
9. Egzekucja należności pieniężnych	75
III. Zagadnienia należące do właściwości Izby Gospodarczej	76
1. Prawo celne	76
2. Ochrona własności przemysłowej	78
3. Działalność gospodarcza	80
4. Nadawanie uprawnień zawodowych oraz uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć	82
5. Udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, działalność pocztowa i telekomunikacyjna	83
6. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe	84
IV. Zagadnienia należące do właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej	85
1. Sprawy z zakresu budownictwa	86
2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego	88
3. Sprawy z zakresu ochrony środowiska	91
4. Sprawy z zakresu dróg publicznych	92
5. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami	93
6. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii oraz rolnictwa i leśnictwa	98
7. Sprawy cudzoziemców	99
8. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego	100
9. Sprawy z zakresu ludności	103
10. Sprawy dotyczące edukacji	104
11. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia	108
12. Sprawy mieszkaniowe	109
13. Sprawy z zakresu pracy i zatrudnienia	111
14. Sprawy kombatanckie	113
15. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych	115
16. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej	118
V. Analiza spraw na tle orzecznictwa	123
Część III. Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego	
I. Realizacja zadań Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikających z Konstytucji i ustaw	128
II. Działalność Biura Orzecznictwa	129
III. Aktywność pozaorzecznicza sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego	131
IV. Działalność administracyjno-gospodarcza	131
Załącznik	135

WSTĘP

W 2004 r. weszła w życie reforma sądownictwa administracyjnego w Polsce. Wprowadziła przede wszystkim dwuinstancyjność postępowania, wynikającą z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. W art. 236 ust. 2 Konstytucji postanowiono, że ustawy wprowadzające w życie zasadę dwuinstancyjności postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem pięciu lat od dnia wejścia w życie Konstytucji.

Postanowienia Konstytucji zostały zrealizowane uchwaleniem ustaw: z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), zwanej dalej w skrócie „ustawą p.u.s.a.”, z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej w skrócie „ustawą p.p.s.a.” i z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.), zwanej dalej w skrócie „ustawą – Przepisy wprowadzające s.a.” oraz aktów wykonawczych.

Kierunek rozwiązań przyjęty w powołanych ustawach oparto na postanowieniach art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177 i art. 184 Konstytucji. Kognicja sądów administracyjnych została określona w art. 175 ust. 1, art. 177 i art. 184 Konstytucji. Przepis art. 175 ust. 1 stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, w art. 177 określono, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, natomiast w art. 184 określono zadania i właściwość sądów administracyjnych, stanowiąc, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje również orzekanie

o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Z przytoczonych wyżej postanowień Konstytucji jasno wynika model sądownictwa polegający na wyodrębnieniu dwóch niezależnych wobec siebie pionów sądownictwa: jednego obejmującego sądy powszechne i wojskowe oraz pionu obejmującego sądy administracyjne. Wojewódzkie sądy administracyjne wraz z Naczelnym Sądem Administracyjnym tworzą całkowicie odrębny pion sądownictwa.

Reforma sądowej kontroli administracji w Polsce opiera się na trzech fundamentalnych zmianach. Pierwszą z nich jest przyjęcie dwuinstancyjnego modelu postępowania sądownoadministracyjnego. Druga zmiana polega na zniesieniu nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad sądownictwem administracyjnym. Trzecia zmiana polega na wyposażeniu sądownictwa administracyjnego we własną, odrębną procedurę, której źródłem były sprawdzone rozwiązania przejęte z ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz z kodeksu postępowania cywilnego.

Wraz z wejściem w życie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne zniesiono instytucję rewizji nadzwyczajnej, dając tym samym „każdemu” możliwość uruchomienia postępowania weryfikacyjnego. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego należy do podstawowych kanonów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jest też realizacją konstytucyjnej zasady prawa do sądu, opisanej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu i związane z nim prawo do drugiej instancji są prawami podmiotowymi, służącymi wszystkim uczestnikom postępowania, a decyzja o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z tego prawa należy do zainteresowanego.

Prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), to powszechna dostępność do sądu, to prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Obowiązkiem organów władzy publicznej jest wprowadzenie rozwiązań ograniczających przewlekłość postępowania sądowego, między innymi ze względu na znaczną ilość spraw. Dlatego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzono postępowanie mediacyjne i uprosz-

czone, zalecane również przez dyrektywy Komitetu Ministrów Rady Europy (por. rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R /2001/ 9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi).

Instytucja postępowania mediacyjnego stwarza możliwości przyspieszenia merytorycznego zakończenia sprawy sądownoadministracyjnej i to bez ingerencji sądu administracyjnego w postaci wydania orzeczenia merytorycznego. Postępowanie mediacyjne może być przeprowadzone po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skorzystanie z instytucji postępowania mediacyjnego stwarza możliwość dodatkowego rozważenia okoliczności sprawy wiążących się z zarzutami skargi, co może stanowić podstawę autokontroli dokonywanej przez organ. Temu samemu celowi służy postępowanie uproszczone. Jednakże w odróżnieniu od postępowania mediacyjnego postępowanie uproszczone jest merytorycznym rozpoznaniem skargi przez sąd w sytuacjach: gdy zaskarżony akt dotknięty jest wadą nieważności, albo został wydany z naruszeniem prawa, gdy strona zgłosi taki wniosek przy braku opozycji pozostałych stron, gdy organ nie przekaże sądowi skargi, mimo wymierzenia grzywny, a wniosek o rozpoznanie sprawy w tym trybie zgłosi skarżący.

Status Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego został dostosowany do koncepcji sądownictwa administracyjnego. Kompetencje Prezesa NSA określają przepisy ustawy p.u.s.a., z których, między innymi wynika obowiązek nadzoru nad prezesami wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 20 § 2 ustawy p.u.s.a.), kierowanie Naczelnym Sądem Administracyjnym (art. 34-35 ustawy p.u.s.a.) oraz sporządzanie projektu dochodów i wydatków obejmujących wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelnny Sąd Administracyjny i wykonanie budżetu państwa, w zakresie którego przysługują Prezesowi NSA uprawnienia Ministra Finansów (art. 14 ustawy p.u.s.a.).

Ponadto Prezes NSA może wystąpić o podjęcie przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 36 § 1 ustawy p.u.s.a.). Należy także wskazać na kompetencje Prezesa NSA w procesie unieważniania prawomocnych orzeczeń sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 172 ustawy p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny, na wniosek Prezesa NSA, unieważnia prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego

wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania i odrzuca skargę, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawie. Kompetencja Prezesa NSA jest porównywalna z kompetencją określoną w art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), z tym że w SN wnioskodawcą jest Prokurator Generalny. Poza tym zgodnie z art. 15 § 2 ustawy p.u.s.a. Prezes NSA informuje Prezesa Rady Ministrów o problemach funkcjonowania administracji publicznej wynikających ze spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Natomiast Konstytucja, w art. 191 ust. 1 pkt 1 wymienia Prezesa NSA wśród podmiotów uprawnionych do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej.

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. Niniejsze opracowanie jest wykonaniem tego przepisu. „Informacja o działalności sądów administracyjnych w roku 2004” obejmuje funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w nowym ustroju. Składa się z trzech części i załącznika. W pierwszej omówiono zagadnienia związane z działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2004 r. W drugiej części omówiono istotne problemy wynikające z orzecznictwa NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. W „Informacji” przedstawiono niektóre wybrane problemy orzecznicze wojewódzkich sądów administracyjnych. Skoncentrowano się głównie na orzecznictwie NSA, ponieważ wojewódzkie sądy administracyjne omówiły szczegółowo problemy wynikające z orzecznictwa w swoich sprawozdaniach. Część trzecia dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego, natomiast informacje statystyczne zawiera załącznik.

CZĘŚĆ I

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

Wojewódzkie sądy administracyjne, zgodnie z art. 3 § 1 ustawy p.u.s.a., rozpoznają w pierwszej instancji sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych. Siedziby i obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych zostały określone w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 652 ze zm.) wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 § 2 ustawy p.u.s.a. Z dniem wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego czternaście wojewódzkich sądów administracyjnych rozpoczęło swoją działalność: WSA w Białymstoku, WSA w Bydgoszczy, WSA w Gdańsku, WSA w Gliwicach, WSA w Krakowie, WSA w Lublinie, WSA w Łodzi, WSA w Olsztynie, WSA w Opolu, WSA w Poznaniu, WSA w Rzeszowie, WSA w Szczecinie, WSA w Warszawie i WSA we Wrocławiu. Od 1 lipca 2005 r. rozpoczną działalność dwa kolejne wojewódzkie sądy administracyjne: w Gorzowie Wielkopolskim i w Kielcach.

Wojewódzkie sądy administracyjne są właściwe dla obszarów określonych w ww. rozporządzeniu. Zarówno sądy utworzone na bazie dawnych ośrodków zamiejscowych, jak i sądy nowotworzone od podstaw rozpoczęły swoją działalność z dniem 1 stycznia 2004 r. Jednakże warunki pracy w kilku

dawnych ośrodkach zamiejscowych nie są zadowalające i w związku z tym zachodzi potrzeba budowy nowych obiektów. W trakcie minionego roku zwiększono liczbę sędziów, asesorów i referendarzy w poszczególnych wojewódzkich sądach administracyjnych. Wprowadzenie reformy sądownictwa nie spowodowało żadnych zakłóceń w funkcjonowaniu sądów.

2. Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych

Wojewódzkie sądy administracyjne, zgodnie z art. 13 § 1 ustawy p.p.s.a. rozpoznają wszystkie sprawy sądowniczo-administracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z dniem 1 stycznia 2004 r. wojewódzkie sądy administracyjne przejęły z NSA w Warszawie i jego ośrodków zamiejscowych 92 656 spraw, w tym 1472 na bezczynność organów. W 2004 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ogółem 58 815 spraw, w tym 2767 na bezczynność organów. Razem z przejętymi sprawami wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 151 477 spraw. Na ogólną liczbę 147 232 skarg na akty i inne czynności 80 214 (54,4 %) zostało zakończonych orzeczeniem w 2004 r., w tym na rozprawie – 58 744 (73, 23 %), natomiast 21 470 spraw rozpoznano na posiedzeniach niejawnych. Do rozpatrzenia pozostało 67 018 spraw. Dane statystyczne dotyczące wpływu i rozpoznania spraw w poszczególnych sądach administracyjnych obrazują tabela I i tabela II w załączniku.

Działalność poszczególnych sądów administracyjnych w roku sprawozdawczym kształtowała się następująco:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku jest właściwy dla obszaru województwa podlaskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 12 sędziów i 2 asesorów. Zatrudniono również 2 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 1721 spraw (w tym 41 na bezczynność organów) spośród 2027, które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 145 rozstrzygniętych spraw. Na następny rok pozostało do rozstrzygnięcia 306 spraw, w tym 22 na bezczynność organów. Osoby fizyczne wniosły 982 rozstrzygnięte sprawy, 355 rozstrzygniętych spraw wniosły osoby prawne, 7 rozstrzygniętych spraw – organizacje społeczne, natomiast 8 rozstrzygniętych spraw zostało zainicjowanych przez prokuratorów. W postępowaniu wystąpiło 793 pełnomocników administracji

państwowej, 120 adwokatów i 217 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 63 doradców podatkowych, a w 9 sprawach uczestniczył prokurator.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy jest właściwy dla obszaru województwa kujawsko-pomorskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 14 sędziów i 5 asesorów. Zatrudniono również 3 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 2603 sprawy (w tym 82 na bezczynność organów) spośród 3149 (w tym 101 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 137 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 2220 rozstrzygniętych spraw, osoby prawne – 348 rozstrzygniętych spraw, 22 rozstrzygnięte sprawy były z wniosków organizacji społecznych, natomiast 1 została zainicjowana przez prokuratora. W postępowaniu wystąpiło 540 pełnomocników administracji państwowej, 79 adwokatów i 155 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 5 doradców podatkowych, w 2 sprawach uczestniczył prokurator i w jednej sprawie odnotowano udział Rzecznika Praw Obywatelskich. Do załatwienia na rok następny pozostało 516 spraw, w tym 19 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku jest właściwy dla obszaru województwa pomorskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 25 sędziów i 2 asesorów. Zatrudniono również 3 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 5187 spraw (160 na bezczynność organów) spośród 11 377 (w tym 200 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 259 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 1925 rozstrzygniętych spraw, osoby prawne – 437 rozstrzygniętych spraw, organizacje społeczne – 7 rozstrzygniętych spraw, natomiast 11 spraw zostało zainicjowanych przez prokuratora. W postępowaniu wystąpiło 779 pełnomocników administracji państwowej, 92 adwokatów i 374 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 73 doradców podatkowych, w 12 sprawach uczestniczył prokurator i w jednej sprawie odnotowano udział Rzecznika Praw Obywatelskich. Do załatwienia na rok następny pozostało 6190 spraw, w tym 40 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach jest właściwy dla obszaru województwa śląskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 26 sędziów i 8 asesorów. Zatrudniono również 5 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 6903

sprawy (110 na bezczynność organów) spośród 12 939 (133 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadły 203 rozstrzygnięte sprawy. Zaległości w rozstrzyganiu dotyczą głównie spraw celnych, których wpływ w listopadzie i grudniu dwukrotnie przewyższył poprzedni średni wpływ. Osoby fizyczne wniosły 3342 rozstrzygnięte sprawy, 1687 spraw rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 21 – z wniosku organizacji społecznych, natomiast 3 zostały zainicjowanych przez prokuratora, a 2 skargi wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. W postępowaniu wystąpiło 1851 pełnomocników administracji państwowej, 190 adwokatów i 319 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, w 59 sprawach uczestniczył prokurator i w jednej sprawie odnotowano udział Rzecznika Praw Obywatelskich. Do załatwienia na rok następny pozostało 6040 spraw, w tym 23 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie jest właściwy dla obszaru województwa małopolskiego i świętokrzyskiego (do 1 lipca 2005 r.). Sprawy rozstrzygane były przez 25 sędziów i 4 asesorów. Zatrudniono również 2 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 5 443 sprawy (w tym 247 na bezczynność organów) spośród 17 880 spraw, które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 188 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 3 713 rozstrzygniętych spraw, 1 019 spraw rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 4 – z wniosku organizacji społecznych, natomiast 6 zostało zainicjowanych przez prokuratora, a jedną skargę wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. W postępowaniu wystąpiło 2 420 pełnomocników administracji państwowej, 192 adwokatów i 290 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 194 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 70 sprawach uczestniczył prokurator. Do załatwienia na rok następny pozostały 12 534 sprawy, w tym 113 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie jest właściwy dla obszaru województwa lubelskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 22 sędziów i 5 asesorów. Zatrudniono również 2 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 3 598 spraw (274 na bezczynność organów), spośród 5 170 (748 na bezczynność organów) które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadły 124 rozstrzygnięte sprawy. Osoby fizyczne wniosły 2 013 rozstrzygniętych spraw, 580 rozstrzygnięto

z wniosku osób prawnych, 7 rozstrzygnięto z wniosku organizacji społecznych, natomiast 6 zostało zainicjowanych przez prokuratora. W postępowaniu wystąpiło 1344 pełnomocników administracji państwowej, 148 adwokatów i 310 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 35 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 43 sprawach uczestniczył prokurator. Do załatwienia na rok następny pozostały 1 572 sprawy, w tym 474 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi jest właściwy dla obszaru województwa łódzkiego. Sprawy rozstrzygane były przez 27 sędziów i 7 asesorów. Zatrudniono również 4 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 6 782 spraw (36 na bezczynność organów) spośród 9 139 (76 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 200 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 2 663 rozstrzygnięte sprawy, 527 rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 18 – z wniosku organizacji społecznych, natomiast 2 sprawy zostały zainicjowane przez prokuratora. W postępowaniu wystąpiło 2 321 pełnomocników administracji państwowej, 574 adwokatów i 459 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 110 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 22 sprawach uczestniczył prokurator. Do załatwienia na rok następny pozostało 2 314 spraw, w tym 30 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie jest właściwy dla obszaru województwa warmińsko-mazurskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 12 sędziów i 6 asesorów. Zatrudniono również 4 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 3 017 spraw (65 na bezczynność organów) spośród 3 596 spraw (93 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 168 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 3 507 rozstrzygniętych spraw, 503 sprawy rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 31 spraw z wniosku organizacji społecznych. W postępowaniu wystąpiło 1 325 pełnomocników administracji państwowej, 143 adwokatów i 395 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 183 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 21 sprawach uczestniczył prokurator. Do załatwienia na rok następny pozostało 579 spraw, w tym 28 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu jest właściwy dla obszaru województwa opolskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 11 sędziów

i 5 asesorów. Zatrudniono również 4 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 1 912 spraw (18 na bezczynność organów) spośród 2 726 spraw (27 na bezczynność organów), które wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 120 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 1 463 rozstrzygniętych spraw, 433 sprawy rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 11 – z wniosku organizacji społecznych, natomiast 4 zostały zainicjowane przez prokuratora. Jedna sprawa została wniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W postępowaniu wystąpiło 986 pełnomocników administracji państwowej, 118 adwokatów i 309 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 123 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 6 sprawach uczestniczył prokurator, a w jednej Rzecznik Praw Obywatelskich. Do załatwienia na rok następny pozostało 805 spraw, w tym 9 na bezczynność organów. W celu realizacji zadań związanych z udostępnianiem informacji publicznej o działalności sądu uruchomiono internetowy Biuletyn Informacji Publicznej WSA w Opolu zawierający dane określone w przepisach prawa odnoszących się do dostępu do informacji publicznej oraz niektóre ważniejsze informacje związane z funkcjonowaniem Sądu i obowiązującymi w postępowaniu przed sądem procedurami. Dodatkowa strona internetowa Sądu została przeznaczona do publikacji wybranych orzeczeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu jest właściwy dla obszaru województwa wielkopolskiego i lubuskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 26 sędziów i 4 asesorów. Zatrudniono również 4 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 6 421 spraw (129 na bezczynność organów) spośród 15 937 (150 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 214 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 3 696 rozstrzygniętych spraw, 1 767 rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 22 sprawy z wniosku organizacji społecznych, natomiast jedna skarga została zainicjowana przez prokuratora. W postępowaniu wystąpiło 935 pełnomocników administracji państwowej, 113 adwokatów i 360 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 47 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 68 sprawach uczestniczył prokurator. Do załatwienia na rok następny pozostało 9 561 spraw, w tym 20 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie jest właściwy dla obszaru województwa podkarpackiego. Sprawy rozstrzygane były przez 17

sędziów i 4 asesorów. Zatrudniono również 4 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 3 384 spraw (51 na bezczynność organów) spośród 5 404 spraw (74 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 169 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 1 190 rozstrzygniętych spraw, 225 rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 3 z wniosku organizacji społecznych, natomiast 80 skarg zostało zainicjowanych przez prokuratora. W postępowaniu wystąpiło 1 236 pełnomocników administracji państwowej, 157 adwokatów i 299 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 57 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 43 sprawach uczestniczył prokurator. Pozytywnym zjawiskiem było zmniejszenie się liczby zaległych spraw (na dzień 1 stycznia 2004 r. 3 777 spraw oczekiwało na rozstrzygnięcie, natomiast na dzień 31 grudnia 2004 r. – 2023 sprawy w tym 23 na bezczynność organów).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie jest właściwy dla obszaru województwa zachodniopomorskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 18 sędziów i 4 asesorów. Zatrudniono również 4 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 3 850 spraw (191 na bezczynność organów) spośród 6 617 (365 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 175 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 1 954 rozstrzygnięte sprawy, 291 spraw rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 8 – z wniosku organizacji społecznych, natomiast 19 skarg zostało zainicjowanych przez prokuratora. W postępowaniu wystąpiło 1 175 pełnomocników administracji państwowej, 112 adwokatów i 303 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 96 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 9 sprawach uczestniczył prokurator. Do załatwienia na rok następny pozostało 2 767 spraw, w tym 74 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jest właściwy dla obszaru województwa mazowieckiego. Sprawy rozstrzygane były w I, II, III, IV, V, VI i VII Wydziale Sądu przez 91 sędziów i 23 asesorów. Zatrudniono również 22 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 24 404 sprawy (802 na bezczynność organów) spośród 39 165 spraw (1 741 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 214 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 11 671 rozstrzygniętych spraw, 5 565 rozstrzygnięto

z wniosku osób prawnych, 216 z wniosku organizacji społecznych, natomiast 14 skarg zostało zainicjowanych przez prokuratora, a 5 przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W postępowaniu wystąpiło 4710 pełnomocników administracji państwowej, 1196 adwokatów i 1923 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 328 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 8 sprawach uczestniczył prokurator, a w jednej Rzecznik Praw Obywatelskich. Do załatwienia na rok następny pozostało 14 135 spraw, w tym 313 na bezczynność organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu jest właściwy dla obszaru województwa dolnośląskiego. Sprawy rozstrzygane były przez 28 sędziów i 5 asesorów. Zatrudniono również 4 referendarzy. W 2004 r. załatwiono 7 074 spraw (161 na bezczynność organów) spośród 16 375 (208 na bezczynność organów), które zostały zarówno przejęte z NSA jak i wpłynęły do sądu. Na jednego sędziego i asesora przypadło 212 rozstrzygniętych spraw. Osoby fizyczne wniosły 5 016 rozstrzygniętych spraw, 2020 spraw rozstrzygnięto z wniosku osób prawnych, 14 – z wniosku organizacji społecznych, natomiast 24 skargi zostały zainicjowane przez prokuratora. W postępowaniu wystąpiło 2089 pełnomocników administracji państwowej, 391 adwokatów i 764 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 292 doradców podatkowych i rzeczników patentowych, w 12 sprawach uczestniczył prokurator. Do załatwienia na rok następny pozostało 9 301 spraw, w tym 47 na bezczynność organów.

Wyniki działalności poszczególnych sądów administracyjnych wskazują, że wprowadzenie reformy sądownictwa administracyjnego spowodowało wzrost dynamiki rozpatrywania spraw. Według danych statystycznych liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia na rok następny jest niższa od liczby spraw przejętych na początku roku sprawozdawczego. W większości sądów wojewódzkich liczba spraw rozpatrzonych jest wyższa od wpływu spraw w 2004 r. Oznacza to zmniejszenie średniego okresu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy. Zdecydowanie zmniejszyła się liczba spraw nie załatwionych, pozostających od daty wpływu powyżej trzech lat oraz w przedziale od dwóch do trzech lat. Odnosząc się do tego problemu należy podkreślić, że czas rozpatrywania poszczególnych spraw zależy od wielu czynników, a aktywność sądu jest jednym z nich. W szeregu spraw istotny wpływ na czas rozpatrzenia ma złożoność materii. Elementem powodującym wydłużenie

postępowania jest bardzo szeroko wykorzystywana przez skarżących instytucja prawa pomocy. Poza tym skarżący dość skwapliwie korzystają z instytucji sprzeciwu na postanowienie lub zarządzenie referendarza sądowego, a następnie instytucji zażalenia na postanowienie sądu. Postępowania wydłużają się o kilka miesięcy. Dodać trzeba, że wielu skarżących w jednorodnych sprawach (np. o zasiłki społeczne) każdorazowo domaga się przyznania prawa pomocy (ustanowienie adwokata lub radcy prawnego), mimo że faktycznie w sprawach nie występują problemy prawne. W jednym z sądów wojewódzkich wskazano, że w sprawie z zakresu pomocy społecznej „rekordziści” – skarżący dwaj bracia – wnieśli ok. 50 skarg na decyzje w przedmiocie zasiłków, domagając się w nich przyznania pomocy prawnej z urzędu.

3. Postępowanie mediacyjne

Postępowanie mediacyjne stanowi szczególny tryb postępowania administracyjnego o charakterze fakultatywnym. Nie ma swojego odpowiednika w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Istota postępowania mediacyjnego polega na poszukiwaniu przez strony, przy udziale sądu, takiego sposobu załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, który będzie satysfakcjonujący dla stron. Pamiętając o podstawowej funkcji sądownictwa administracyjnego (art. 1 ustawy p.u.s.a), jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie stronom, przez prowadzącego to postępowanie, czy w toku postępowania przed organem administracji publicznej doszło do naruszenia prawa, na czym ono polegało, jakie mogą być następstwa konkretnego uchybienia obowiązującym przepisom oraz jakie działania powinny być podjęte przez organ administracji w celu usunięcia stwierdzonych naruszeń. Wykazanie organowi administracyjnemu, że dopuścił się określonych naruszeń prawa, może doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu lub czynności i merytorycznego załatwienia sprawy administracyjnej. Z drugiej strony, wyjaśnienie skarżącemu faktu, że mylnie dopatrywał się naruszenia prawa w działaniu organu administracyjnego, może doprowadzić do cofnięcia skargi i w konsekwencji umorzenia postępowania sądoadministracyjnego.

Zważywszy że uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego mają charakter kasacyjny (sąd nie może merytorycznie załatwić sprawy), uwzględnienie skargi rodzi po stronie organu administracji publicznej obowiązek ponownego rozpoznania sprawy. Wykorzystanie instytucji postępowania mediacyjnego wpływa na przyspieszenie merytorycznego zakończenia sprawy sądowoadministracyjnej.

Wszczęcie postępowania mediacyjnego następuje, zgodnie z art. 115 ustawy p.p.s.a., na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed wyznaczeniem rozprawy. Może być przeprowadzone mimo braku wniosku stron, z urzędu, ilekroć sąd uzna to za celowe. Zgodnie z art. 116 § 1 postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. Podstawowym dokumentem jest protokół z postępowania mediacyjnego zawierający ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy, podpisany przez sędziego (referendarza sądowego) oraz strony (art. 116 § 3).

W 2004 r. wojewódzkie sądy administracyjne wszczęły postępowanie mediacyjne w 679 sprawach (w tym 4 na bezczynność organu), a załatwiono 170 spraw. Szczegółowe dane odnoszące się do załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne w trybie postępowania mediacyjnego zawiera tabela III w załączniku. Na przykładzie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który załatwił w tym trybie 148 spraw, na wszczętych 423, co stanowi 35 % spraw w stosunku do wszczętych, 0,1 % w stosunku do wpływu i 0,18 % w stosunku do spraw załatwionych, można wskazać, że instytucja ta zaistniała i wyrazić nadzieję, że z załatwienia spraw w trybie postępowania mediacyjnego będą sądy skwapliwiej korzystały w przyszłości. Dodać należy, że załatwienie sprawy w trybie postępowania mediacyjnego nie zależy wyłącznie od sądu. Wojewódzkie sądy administracyjne wskazywały, jako często występujące sytuacje w postępowaniu mediacyjnym, na negatywne stanowiska pozostałych stron postępowania co do trybu rozstrzygnięcia. Bywały wypadki cofnięcia wniosku przez stronę skarżącą. Poza tym zdarzały się sytuacje braku możliwości dokonania ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Podkreślenia wymaga fakt, że osiągnięcie porozumienia zależy głównie od woli stron, a często trudno jest dokonać uzgodnienia rozbieżności czy sprzecznych interesów stron, uczestników postępowania – szczególnie na gruncie przepisów prawa budowlanego, z zakresu którego zgłoszono najwięcej wniosków o przeprowadzenie po-

stępowanie mediacyjnego. Nie mniej jednak ważnym elementem postępowania mediacyjnego jest osoba prowadzącego to postępowanie, jego umiejętności do przekonania strony, co do mylnej oceny naruszenia prawa, czy organu administracyjnego, że dopuścił się określonych naruszeń prawa oraz umiejętności negocjacyjne. W tym zakresie prowadzone będą szkolenia przyszłych mediatorów.

4. Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone, podobnie jak postępowanie mediacyjne, stanowi szczególny tryb postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze fakultatywnym. Polega na rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym przez sąd działający jednoosobowo. Jest ono zatem istotnym wyjątkiem od zasady jawności postępowania, która została podniesiona do rangi konstytucyjnej zasady wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 119 ustawy 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 podstawę do wznowienia postępowania lub też strona zgłosi taki wniosek, a żadna z pozostałych stron, w terminie 14 dni od zawiadomienia, nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Jednakże wystąpienie którejkolwiek z tych przesłanek nie obliguje sądu do rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym. Sąd w każdym wypadku ma obowiązek rozważyć zasadność takiego posunięcia. Z urzędu sąd może skierować sprawę do rozpoznania w trybie uproszczonym jedynie wtedy, gdy decyzja lub postanowienie dotknięte są kwalifikowaną wadą prawną – naruszenie będące przyczyną stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego lub dającego podstawę do wznowienia postępowania. Zgodnie z art. 122 ustawy p.p.s.a. sąd rozpoznający sprawę w trybie uproszczonym może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie. Decyzja w tej sprawie została pozostawiona uznaniu sędziego tworzącego jednoosobowy skład sądu. Sprawa powinna być przekazana w szczególności, gdy sąd uzna, że do jej rozpoznania niezbędna jest obecność stron.

W 2004 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały 902 sprawy w trybie uproszczonym, co stanowi 0,61 % wpływu i 1,12 % załatwionych spraw. Załatwiono w tym trybie 506 spraw (56 %), oddalono 333 sprawy, natomiast 63 zostały załatwione w inny sposób. Szczegółowe

dane statystyczne odnoszące się do załatwienia spraw w trybie uproszczonym ogółem i w poszczególnych województwach obrazuje tabela IV w załączniku.

Statystyka wskazuje, że postępowanie uproszczone zaistniało w postępowaniu sądownoadministracyjnym i można mieć nadzieję na korzystanie z tej instytucji w przyszłości. Tym bardziej że w art. 47 ust. 2 nieobowiązującej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym istniała możliwość rozpoznania sprawy co do jej istoty na posiedzeniu niejawnym. Jednakże instytucja ta nie znalazła szerszego odzewu w praktyce orzeczniczej lat 1995–2003 i dlatego w obecnie obowiązującej ustawie uregulowano ją odmiennie.

5. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego

Na podstawie art. 193 Konstytucji RP każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych w pięciu sprawach wystąpiły z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego:

Skład orzekający z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wystąpił w sprawie zgodności z Konstytucją art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (P 15/04) – z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 184 Konstytucji (postanowienie z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt II SA/Gd 2156/01) oraz w sprawie zgodności z Konstytucją art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych – z art. 92 ust. 1 Konstytucji i § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych i art. 92 ust. 1 Konstytucji (postanowienie z 3 listopada 2004 r., sygn. akt III SA/Gd 889/02).

Skład orzekający z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wystąpił w sprawie zgodności z Konstytucją art. 98a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym – z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (postanowienie z 28 września 2004 r., sygn. akt III SA /Kr 565/04 – P 19/04)

Skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, postanowieniem z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt IV SA/Po 50/04 zwrócił

się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją art. 162 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych rozumiany jako obejmujący uprawnienie partii politycznych do zgłaszania kandydatów na ławników – z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (P 12/04).

Skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, postanowieniem z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt II SA/Wa 143/04 zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją art. 160, art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych odnoszące się do wyboru ławników – z art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji (P 16/04).

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

Ustrój i właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego regulują przepisy ustawy p.u.s.a.. Zgodnie z art. 3 § 2 Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw.

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej, 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, rozpoznaje spory należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym sprawy rozstrzygane były przez 64 sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 39 § 1 ustawy p.u.s.a. dzieli się na: **Izbę Finansową** (sprawuje, w granicach i w trybie określonym przepisami prawa, 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), **Izbę Gospodarczą** (sprawuje, w granicach i w trybie określonym przepisami prawa, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeń społecznych, ceł, cen, stawek taryfowych oraz opłat z wyłączeniem opłat z zakresu spraw ogólnoadministracyjnych) oraz **Izbę Ogólnoadministracyjną** (sprawuje, w granicach i w trybie określonym przepisami prawa, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych 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, cen i opłat związanych ze sprawami należącymi do właściwości Izby).

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej, 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, rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw.

W 2004 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 6 167 skarg kasacyjnych, w tym 6 084 od orzeczeń sądu pierwszej instancji dotyczących aktów i innych czynności organów (98,65 %), natomiast 83 (1,35 %) – od orzeczeń sądu pierwszej instancji, dotyczących bezczynności organów (zob.

tabela V w załączniku). W 2004 r. załatwiono 2 918 skarg (46 dotyczących bezczynności organów, spośród których załatwiono 2 872 sprawy (47,3 % wpływu). Na okres następny pozostało do rozpatrzenia 3 249 skarg kasacyjnych (37 dotyczących bezczynności organów). Na rozprawach załatwiono ogółem 2 192 skargi. W 680 sprawach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazano sprawy do ponownego rozpoznania, w 47 sprawach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargi, w 1 415 sprawach oddalono skargę kasacyjną, natomiast w 86 sprawach umorzono postępowanie kasacyjne. W skargach kasacyjnych dotyczących bezczynności organów w 3 sprawach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazano sprawy do ponownego rozpoznania, w 4 sprawach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargi, w 11 sprawach oddalono skargi kasacyjne. Załatwienie skarg od orzeczeń sądu pierwszej instancji dotyczących aktów i innych czynności organów stanowiło 98,42% ogółu spraw, a od orzeczeń sądu pierwszej instancji dotyczących bezczynności organów – 1,58% ogółu spraw. Szczegółowe dane statystyczne odnoszące się do wpływu i załatwienia skarg kasacyjnych od orzeczeń pierwszej instancji dotyczących aktów i innych czynności organów opisuje tabela VI w załączniku, natomiast dotyczących bezczynności organów – tabela VII w załączniku. Na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki wpłynęły 152 skargi, spośród których załatwiono 104 sprawy, uwzględniono 4 skargi, w trzech przypadkach przyznano określoną sumę pieniężną od Skarbu Państwa, 52 skargi zostały oddalone, 48 skarg załatwiono w inny sposób. Na okres następny pozostało do załatwienia 48 skarg (tabela VIII w załączniku).

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

Podejmowanie uchwał należy do wyłącznej kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uchwały stanowią trzeci, obok wyroków i postanowień, rodzaj orzeczeń sądowych – różnią się jednak zarówno przedmiotem, jak i trybem postępowania. W aktualnym stanie prawnym NSA jest uprawniony do podejmowania dwojakiego rodzaju uchwał: abstrakcyjnych i konkretnych.

Charakter abstrakcyjny mają uchwały opierające się na art. 15 § 1 pkt 2 ustawy p.p.s.a. i mają na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podstawami do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej mogą być w szczególności różnice w orzecznictwie sądów administracyjnych wynikające z różnej wykładni tego samego przepisu, lub też z odmiennej interpretacji tych samych określeń zawartych w różnych przepisach tego samego aktu normatywnego. Legitymację wnioskową o podjęcie uchwały w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, posiadają jedynie Prezes NSA, Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. W 2004 r. do NSA wpłynęło 9 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, spośród których załatwiono 2 wnioski – podjęto jedną uchwałę, a jeden wniosek załatwiono w inny sposób.

Charakter konkretny mają uchwały podjęte w celu rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w danej sprawie sądowniczo-administracyjnej (art. 15 § 1 pkt 3 ustawy p.p.s.a.). Dokonywana w tym trybie wykładnia przepisów wskazanych przez skład orzekający polega na ustaleniu ich prawidłowego rozumienia w celu zrekonstruowania normy prawnej, która ma zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przez sąd. Należy wykazać, dlaczego wyjaśnienie wskazanych przepisów jest konieczne w tej sprawie. Legitymację wnioskową o podjęcie uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA ma jedynie skład orzekający sądu. Natomiast skład siedmiu sędziów może, w drodze postanowienia, przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby, a izba pełnemu składowi NSA. O wyborze składu powołanego do podjęcia uchwały decyduje Prezes NSA (art. 264 § 3 ustawy p.p.s.a.). Uchwała składu siedmiu sędziów NSA wyjaśniająca wątpliwość prawną wiąże sąd w danej sprawie, zgodnie z art. 187 § 2 ustawy p.p.s.a. W 2004 r. składy orzekające NSA w 5 sprawach przedstawiły do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów zagadnienia prawne, w trybie art. 187 § 1 ustawy p.p.s.a.

Postanowieniem NSA z dnia 14 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 350/04, przedstawiono składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczące kwestii związanych z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakładów pracy chronionej, a mianowicie, czy na

podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz o zatrudnieniu niepełnosprawnych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 30 listopada 1999 r., podatnicy prowadzący zakłady pracy chronionej, którzy przed upływem trzyletniego okresu przewidzianego w tej ustawie rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych, byli nadal zwolnieni od wpłat (NSA podjął uchwałę w tej sprawie w dniu 14 marca 2005 r.).

W sprawie sygn. akt OSK 744/04, przedstawione zagadnienie prawne dotyczyło kwestii niezamieszczenia w statucie związku międzygminnego (związek międzygminny powołuje się dla wykonywania pewnego zadania publicznego) zasad występowania członków z tego związku stosownie do art. 67 ust.2 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i związanych z tym konsekwencji w sytuacji, gdy nie zostało zrealizowane zadanie, dla którego realizacji powstał związek międzygminny. Jeśli możliwe jest podjęcie uchwały przez radę gminy o wystąpieniu ze związku, to na podstawie jakich przepisów wystąpienie takie byłoby dopuszczalne. Zaprezentowano dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym twierdzono, iż podjęta uchwała jest jedynie oświadczeniem woli danej gminy i nie wywołuje bezpośrednich zewnętrznych skutków prawnych. Dlatego nie musi być oparta na konkretnym przepisie prawa. Do takiego oświadczenia woli winny mieć zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. W drugim stwierdzono, że skoro w statucie związku międzygminnego, przyjętego przez rady gmin wchodzących w jego skład, nie zostały określone zasady występowania członków z utworzonego przez nich związku, to wolą gmin tworzących związek było, aby trwał on do czasu zakończenia realizacji określonej inwestycji, dla której został utworzony.

W postanowieniu NSA z dnia 9 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 789/04, przedstawiono zagadnienie prawne dotyczące problemu: „czy użyte w przepisie art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm.) określenie rada gminy nie podejmie uchwały obejmuje podjęcie przez radę gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia przedstawionych radzie gminy taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków”.

Kwestii podstaw prawnych nadawania przez radę gminy nazw ulicom dotyczyło zagadnienie prawne w postanowieniu NSA z dnia 9 listopada

II. Naczelny Sąd Administracyjny

2004 r., sygn. akt OSK 879/04, w którym przedstawiono zagadnienie: „czy przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowi samodzielną podstawę prawną nadawania przez radę gminy nazw ulicom nie będącym drogami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.)”. W uzasadnieniu podkreślono, iż w obecnie obowiązującym stanie prawnym w ogóle nie ma podstawy prawnej w ustawie szczególnej do nadawania przez radę gminy nazw ulicom. Wskazano, że chodzi o problem luki konstrukcyjnej w obowiązującym stanie prawnym (dotyczy to także nazw placów publicznych).

Problemów procesowych dotyczyło zagadnienie prawne przedstawione w postanowieniu z dnia 22 września 2004 r., sygn. akt OSK 519/04, wnoszące o rozstrzygnięcie „czy Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną może z urzędu dokonywać samodzielnych ustaleń, dotyczących interesu prawnego (przymiotu strony) podmiotu wnoszącego tę skargę?”

Przedmiotem uchwały z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt FPS 2/04, podjętej przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego był problem legitymacji do wniesienia skargi kasacyjnej przez dyrektora izby celnej. Na mocy przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, poz. 1302), od dnia 1 września 2003 r. (data wejścia w życie) dyrektor izby celnej stał się organem podatkowym właściwym w zakresie podatku akcyzowego. Zgodnie z art. 101 ustawy – Przepisy wprowadzające s.a. w sprawach zakończonych prawomocnym orzeczeniem NSA przed 1 stycznia 2003 r., w którym nie upłynął termin do wniesienia rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, strona może, w terminie do dnia 31 marca 2004 r. wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie przepisów ustawy p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 28 czerwca 2004 r. sygn. akt FSK 225/04 NSA zawiesił toczące się postępowanie i wystąpił o podjęcie w tym względzie uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA. Stało się tak dlatego, że wcześniej w dwóch sprawach NSA doszedł do przeciwnych wniosków. W postanowieniem z dnia 26 lutego 2004 r., sygn. akt FSK 15/04 NSA odrzucił skargę

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie...

kasacyjną wniesioną przez Ministra Finansów od wyroku NSA OZ w Katowicach z dnia 22 maja 2003 r., sygn. akt I SA/Ka 950/02 uchylającego decyzję izby skarbowej wydaną w przedmiocie wymiaru podatku akcyzowego. Uznał, że skoro stroną postępowania sadowoadministracyjnego w tej sprawie była izba skarbowa (legalność jej decyzji badał Sąd), to obecnie dyrektorowi izby celnej, a nie Ministrowi Finansów przysługiwała legitymacja czynna do wniesienia skargi kasacyjnej. Odmiennie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 8 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 163/04, w którym (odrzucając skargę kasacyjną wniesioną przez dyrektora izby celnej od wyroku z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt I SA/Ka 353-356/02, uchylającego decyzję izby skarbowej wydaną w przedmiocie wymiaru podatku akcyzowego) uznał, że przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, nowelizujące przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym wcale nie tworzyły podstawy do powstania po stronie dyrektorów izb celnych legitymacji czynnej do wnoszenia skarg kasacyjnych w sprawach, gdzie ostateczną decyzję wydała izba skarbowa. Podniósł, iż powołane zmiany prawne stworzyły jedynie właściwość rzeczową organów celnych w nowych sprawach podatkowych dotyczących podatku akcyzowego, zaś indywidualne uprawnienia procesowe strony postępowania sadowoadministracyjnego (tj. izby skarbowej) nie zostały z mocy prawa przeniesione na dyrektora izby celnej. NSA w ww. uchwale przyjął pogląd, że dyrektor izby celnej nie był uprawniony do wniesienia skargi kasacyjnej w trybie art. 102 § 2 ustawy – Przepisy wprowadzające s.a. w sprawie, w której izba skarbowa była stroną postępowania zakończonym prawomocnym wyrokiem NSA, wydanym przed dniem 1 stycznia 2004 r. W uzasadnieniu NSA odwołując się do orzecznictwa i poglądów z zakresu prawa konstytucyjnego podkreślił, że nigdy nie można przyjmować domniemania kompetencji publiczno-prawnej, jeżeli – tak jak w przedmiotowej sprawie – intertemporalne przepisy ustawowe w tym względzie milczą. Za oczywiste uznał, iż w toku postępowania sadowoadministracyjnego może dochodzić do przekształceń podmiotowych, ale wtedy następstwo prawne czy też zmiany podmiotowe muszą wynikać z przepisów prawa. Zasada legalizmu jest bowiem w szczególności związana z zakazem domniemywania kompetencji organu państwa w drodze wykładni przepisów.

Kwestię ulg z tytułu darowizn na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych w odmienny sposób uregulowano w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w ustawach: z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) i z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 ze zm.). W związku z tym Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił się w dniu 15 grudnia 2004 r. z wnioskiem o podjęcie przez skład całej Izby Finansowej uchwały wyjaśniającej wątpliwości prawne w tym zakresie (NSA podjął uchwałę w dniu 14 marca 2005 r.).

4. Problemy procesowe odnoszące się do skargi kasacyjnej

Przepisy regulujące problematykę skargi kasacyjnej zawiera dział IV ustawy p.p.s.a. zatytułowany „Środki odwoławcze”. Zgodnie z art. 173 § 1 od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do NSA (chyba że przepis szczególny stanowi inaczej). W § 2 art. 173 określono legitymowanych do wniesienia skargi kasacyjnej: strona postępowania, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. W 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny, w orzecznictwie, wielokrotnie odnosił się do tych zagadnień. Część orzeczeń odnosiła się do przepisów przejściowych zawartych w ustawie – Przepisy wprowadzające s.a.

Do przepisu art. 101 ustawy – Przepisy wprowadzające s.a. NSA odniósł się w wyroku sygn. akt OSK 265/04, w którym stwierdził, że do rozpoznania skargi kasacyjnej, w sprawie zakończonej prawomocnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r., stosuje się przepisy ustawy p.p.s.a. Oznacza to, że ma zastosowanie także przepis art. 183 § 1 ustawy p.p.s.a., który stanowi, że Sąd rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a więc granice rozpoznania sprawy wyznaczają podstawy kasacyjne przytoczone w skardze kasacyjnej.

Podobnie w wyroku OSK 736/04 Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, iż stosownie do art. 183 § 1 ustawy p.p.s.a. rozpoznaje on sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli więc strona zarzuciła wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu naruszenie art. 7 i art. 77 k.p.a. poprzez zaniecha-

nie wymogu zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz nieuwzględnienie słusznego interesu obywatela (a nie zachodziła nieważność postępowania), to NSA ma obowiązek rozpoznać skargę w tych granicach. NSA wyjaśnił, iż w przypadku gdy zaskarżony wyrok zapadł w dniu 28 stycznia 2004 r., to stosownie do art. 97 § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające s.a. sprawa była rozpoznawana przez właściwy wojewódzki sąd administracyjny na podstawie przepisów ustawy p.p.s.a. Przepisy te nie przewidują stosowania w postępowaniu sądoadministracyjnym przepisów k.p.a., w związku z czym wojewódzki sąd administracyjny nie mógł naruszyć art. 7 i art. 77 k.p.a. Jednocześnie podkreślono, iż kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, co oznacza, iż sąd rozpoznając skargę na daną decyzję administracyjną dokonuje jedynie oceny, czy przy jej wydawaniu nie doszło do naruszenia prawa materialnego, bądź procesowego i nie ma uprawnień do wykroczenia poza te ramy. Brak wyraźnego stwierdzenia w skardze kasacyjnej, że art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych został naruszony, uniemożliwia NSA w postępowaniu kasacyjnym podważenie rozstrzygnięcia, iż wydatki na rzecz udziałowców spółki nie stanowiły kosztów uzyskania przychodów. Samo sformułowanie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, że zastosowanie art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych było skutkiem naruszenia innych przepisów, nie wyczerpuje przesłanek z art. 176 w zw. z art. 174 pkt 1 ustawy p.p.s.a. (wyrok z dnia 19 maja 2004 r., sygn. akt FSK 86/04).

Właściwości NSA do rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej dotyczyły sprawy: sygn. akt OSK 194/04, sygn. akt OSK 22/04, sygn. akt OSK 19/04. W omawianych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny odrzucając skargę kasacyjną podkreślił, iż stosownie do art. 173 § 1 ustawy p.p.s.a. skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Taki środek zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje od orzeczeń innego sądu niż wojewódzki sąd administracyjny. W szczególności skarga kasacyjna do NSA nie przysługuje od orzeczeń wydanych przez sądy powszechne (np. Sąd Okręgowy w Warszawie) bądź wojskowe (np. Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie).

Stosownie do § 2 art. 173 ustawy p.p.s.a. skargę kasacyjną może wnieść strona, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich, po doręczeniu im

odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. W sytuacji gdy podmiot ulega przekształceniom trudno jest ustalić stronę uprawnioną do wniesienia kasacji. W celu ustalenia, czy dany podmiot ma legitymację procesową do złożenia kasacji, należy, zdaniem NSA, dokonać analizy przekształceń własnościowych w dużych międzynarodowych koncernach (sygn. akt GSK 1207/04).

Do problemu legitymacji do wniesienia skargi kasacyjnej odniósł się NSA w wyroku sygn. akt GSK 776/04. Poruszono problem dopuszczalności reprezentowania strony przez doradcę podatkowego w sprawach czynności z zakresu prawa celnego. NSA wskazał, że okoliczność przyznania organom celnym od dnia 1 września 2003 r. statusu organów podatkowych nie powoduje rozszerzenia uprawnień doradców podatkowych na czynności z zakresu prawa celnego.

Do problematyki podstaw skargi kasacyjnej odnoszono się w kilku orzeczeniach. Zgodnie z art. 174 ustawy p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) i naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy (pkt 2). W sprawie sygn. akt GSK 374/04 NSA stwierdził, że wskazana przez skarżącego podstawa skargi kasacyjnej musi mieć zastosowanie w stanie faktycznym sprawy, natomiast przytoczony art. 262 kodeksu celnego nie ma zastosowania do postępowania w sprawach celnych, stosuje się tu bowiem przepisy działu IV Ordynacji podatkowej. W sprawie sygn. akt FSK 191/04 NSA stwierdził, iż podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty naruszenia przepisów Ordynacji podatkowej przez organy podatkowe. Zarzuty skargi kasacyjnej można jedynie odnieść do zachowania się sądu I instancji.

W wyroku sygn. akt GSK 1032/04 oddalającym skargę kasacyjną NSA podkreślił, że opierając skargę kasacyjną na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy p.p.s.a. należy wskazać, które przepisy tej ustawy zostały naruszone w zaskarżonym wyroku oraz uzasadnić, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto oparcie podstawy kasacji na postawieniu zarzutu naruszenia art. 191 i art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej nie odpowiada wymogom określonym w art. 176 ustawy p.p.s.a., ponieważ wskazane w podstawie kasacji przepisy Ordynacji podatkowej nie miały zastosowania wprost w postępowaniu sądowym, a odnosiły się do postępowania administracyjnego. W sprawie sygn. akt GSK 666/04 NSA stwierdził, że w przypadku postawienia zarzutu niewyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy należy

wskazać konkretne przepisy procesowe, które zostały naruszone przez sąd pierwszej instancji, a nie własną ocenę zebranych w sprawie dowodów. W wyroku o sygn. akt 1116/04 powodem oddalenia skargi kasacyjnej było niewskazanie przez skarżącego żadnego przepisu postępowania sądowego, który został naruszony w zaskarżonym wyroku, a w uzasadnieniu powołanie się jedynie na art. 1 § 1 i 2 ustawy p.p.s.a. oraz art. 134 tej ustawy. Zdaniem NSA, przepisy te nie zostały naruszone, sąd pierwszej instancji kontrolował bowiem decyzję organu celnego pod względem zgodności z prawem i orzekał w granicach sprawy, w której skarga została wniesiona. Ponadto powołany w uzasadnieniu skargi kasacyjnej przepis art. 210 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej odnosi się wyłącznie do postępowania administracyjnego i w związku z tym wykracza poza zakres kognicji NSA. W związku z tym NSA w wyroku wyraził pogląd, że badanie przez NSA stosowania prawa przez organ administracji publicznej może mieć jedynie charakter pośredni w sytuacji, gdy skarżący w ramach podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 ustawy p.p.s.a. zarzuci sądowi pierwszej instancji naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 i 2 ustawy p.p.s.a. oraz innych przepisów tej ustawy poprzez nieuwzględnienie, mimo zarzutu zawartego w skardze na decyzję ostateczną, naruszenia wskazanych w tej skardze przepisów prawa.

W wyroku sygn. akt OSK 601/04 NSA uznał niedopuszczalność skargi kasacyjnej kwestionującej fragment uzasadnienia, w którym sąd podzielił stanowisko organów administracji publicznej. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana, by nie stwarzać wątpliwości interpretacyjnych, przy czym niedopuszczalna jest wykładnia zakresu zaskarżenia. W przedmiotowej sprawie sąd uchylił rozstrzygnięcie pierwszej instancji, zatem skarga kasacyjna stała się bezprzedmiotowa.

W art. 175 ustawy p.p.s.a. ustawodawca wprowadził warunek sporządzenia skargi przez adwokata lub radcę prawnego. Przepis ten jest wyłączony w przypadku sporządzenia skargi przez sędziego, prokuratora, notariusza albo profesora, doktora habilitowanego nauk prawnych, będących stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem, albo gdy skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Do tych problemów NSA ustosunkował się w kilku orzeczeniach. Rozważając możliwość dopuszczenia doradcy podatkowego w sprawach celnych przed sądami administracyjnymi NSA orzekł, że pełnomocnikiem strony, stosownie do postanowień art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jednolity z 2002 r., Dz.

U. Nr 9, poz. 86 ze zm.) może być doradca podatkowy w zakresie sądowej kontroli decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących obowiązków podatkowych (art. 35 § 1 ustawy p.p.s.a. w części odwołującej się do przepisów szczególnych). Jednakże przepis art. 175 § 3 ustawy p.p.s.a., przyznający doradcom podatkowym prawo do sporządzenia skargi kasacyjnej w sprawach obowiązków podatkowych nie stwarza *a contrario* możliwości do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej ani do występowania w imieniu strony przed sądem administracyjnym w sprawach celnych (sygn. akt GSK 1104/04 i sygn. akt GSK 623/04). W wyroku z dnia 8 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 163/04 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przepisy ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, nowelizujące przepisy ustawy o podatku od towarów i usług, nie tworzyły podstawy do powstania po stronie dyrektorów izb celnych legitymacji czynnej do wnoszenia skarg kasacyjnych w sprawach podatku akcyzowego, gdzie ostateczną decyzję wydała izba skarbową. Pogląd ten potwierdzony został w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt FPS 2/04.

Wśród spraw kombatanckich znaczna część orzeczeń dotyczyła problemu dopuszczalności skargi kasacyjnej, ponieważ strona sama sporządzała skargę kasacyjną uzasadniając to trudną sytuacją materialną. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie zaznaczał, iż zgodnie z art. 175 § 1 ustawy p.p.s.a. skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Jeżeli skarga została osobiście sporządzona przez stronę (poza sytuacjami wymienionymi w art. 175 § 2), to jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu (zob. np. postanowienie z dnia 5 marca 2004 r., sygn. akt OSK 36/04; postanowienie z dnia 30 kwietnia 2004, OSK 119/04 oraz postanowienie z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt OSK 90/04).

Zgodnie z art. 184 ustawy p.p.s.a. NSA oddala skargę, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Na uwagę zasługuje teza sformułowana w sprawie sygn. akt FSK 207/04. NSA w wyroku oddalającym skargę kasacyjną powiedział, że w przypadku, gdy skarga kasacyjna została oddalona na podstawie art. 184 ustawy procesowej (Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu), ale wyraża w uzasadnieniu wyroku inną ocenę prawną niż sąd

pierwszej instancji, to ocena ta jest wiążąca dla organów podatkowych oraz wojewódzkiego sądu administracyjnego, tak jak ocena prawna, o której mowa w art. 99 ustawy wprowadzającej. W uzasadnieniu NSA wskazał, że z art. 184 ustawy p.p.s.a. wynika, że naruszenie przepisu prawa nie prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej, jeżeli nie miało ono wpływu na trafność i zasadność rozwiązań. Błędne uzasadnienie prawidłowego rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji nie skutkuje uwzględnieniem skargi.

Do NSA wpłynęły również skargi/zażalenia ustawowo niedopuszczalne, np. w skardze sygn. akt GZ 25/04 NSA rozpatrując zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi kasacyjnej jako ustawowo niedopuszczalnej oddalił zażalenie, ponieważ skarga została wniesiona, mimo że strona nie otrzymała odpisu wyroku z uzasadnieniem (skarżący złożyli wniosek o uzasadnienie wyroku po upływie terminu). W szeregu przypadków zażalenie zostało wniesione przez osobę nieuprawnioną.

Na uwagę zasługuje sformułowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 30 września 2004r. sygn. akt GSK 715/04 stanowisko, że uzasadnienie jest jednym z elementów decyzji określonych w art. 107 k.p.a. tworzących jej całościową strukturę i podlega łącznej ocenie przy badaniu zasadności decyzji. Uprawnienia kasacyjne wojewódzkiego sądu administracyjnego określone w art. 145 i 151 ustawy p.p.s.a. nie dopuszczają możliwości uchylecia części uzasadnienia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia Urzędowi Patentowemu w celu zamieszczenia w ponownie wydanej decyzji argumentacji dotyczącej stosowania dodatkowej podstawy unieważnienia znaku towarowego, a uzasadnienie decyzji rzutuje wprost na ocenę jej zgodności z prawem, a błędne uzasadnienie przenosi tę wadę na decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty

Zgodnie z art. 220 § 3 ustawy p.p.s.a. skarga kasacyjna podlega odrzuceniu jeżeli, pomimo wezwania, nie został uiszczony należny wpis. Postanowieniem z dnia 10 sierpnia 2004 r. sygn. akt FSK 917/04 Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę kasacyjną dyrektora izby celnej z powodu nieuiszczenia wpisu sądowego. W sprawie tej pełnomocnik dyrektora izby celnej, po otrzymaniu wezwania do uiszczenia wpisu, wniósł o zaliczenie, na poczet tego wpisu, wniesionej wcześniej przez Ministra Finansów opłaty z tytułu wpisu od skargi kasacyjnej, która została odrzucona z powodu tego, że nie uznano Ministra Finansów za podmiot uprawniony do wystąpienia ze

skargą kasacyjną. Sąd podkreślił, iż w świetle ustawy p.p.s.a. dyrektor izby celnej oraz Minister Finansów to odrębne podmioty. Nie jest więc możliwe zaliczenie wpisu od skargi kasacyjnej uiszczonego przez Ministra Finansów na poczet wpisu od skargi wniesionej następnie przez dyrektora izby celnej.

5. Pytanie prawne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Problematyka pytania prawnego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości była przedmiotem wypowiedzi NSA w sprawie o sygnaturze GSK 310/04. Zgodnie z postanowieniem art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską sąd Państwa Członkowskiego może skierować pytanie prawne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w kwestii niezbędnej do rozstrzygnięcia, m.in. w sytuacji, gdy zostanie ona podniesiona przed sądem, od którego rozstrzygnięcia prawo wewnętrzne nie przewiduje środków zaskarżenia, to sąd ten jest zobowiązany do przedstawienia tej kwestii do rozstrzygnięcia Trybunałowi Sprawiedliwości. Jednakże chodzi tu wyłącznie o kwestię, która odnosi się do aktów Wspólnoty, jest bezpośrednio związana ze sprawą rozstrzyganą przez sąd i w ocenie tego sądu budzi obiektywne wątpliwości. Sąd nie jest związany wnioskiem strony o zwrócenie się do ETS z pytaniem prawnym sformułowanym we wniosku strony postępowania.

6. Spory kompetencyjne

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 4 w związku z art. 4 ustawy 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. Na 210 wniosków, które wpłynęły w 2004 r. załatwiono 174, spośród których w 68 sprawach wskazano właściwy organ do rozpoznania sprawy, w 20 przypadkach oddalono wniosek. W sprawach o sygnaturze GW 2/04 i GW 3/04 NSA orzekł, że w sytuacji, gdy organ egzekucyjny jest organem administracji rządowej a wierzycielem organ jednostki samorządu terytorialnego, wówczas do rozpoznania zażalenia na postanowienie wydane przez organ jednostki samorządu terytorialnego właściwe jest samorządowe kolegium odwoławcze jako organ wyższego stopnia w stosunku do organu jednostki samorządu terytorialnego.

W postanowieniu z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt OW 18/04, NSA wypowiedział się co do istoty sporów podkreślając, iż „spór o właściwość ma miejsce wtedy, gdy rozbieżność poglądów co do zakresu działania organów administracji publicznej zachodzi w odniesieniu do rozpatrywania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy, czyli gdy zachodzi tożsamość sprawy, którą zajmują się co najmniej dwa organy. A zatem wtedy, gdy w postępowaniu przed organami chodzi o rozstrzygnięcie sprawy pomiędzy tymi samymi stronami, dotyczącej tego samego przedmiotu, przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej. Główną przyczyną sporów o właściwość jest niedoskonałość przepisów prawnych prowadząca do błędnej ich wykładni. Gdy organy administracyjne nie uważają się za właściwe do rozpoznania oraz do rozstrzygnięcia danej sprawy, mamy do czynienia z negatywnym sporem w przedmiocie właściwości. Rozstrzygnięcie tego sporu przez właściwe organy administracji następuje w formie aktu administracyjnego, ale nie w formach przewidzianych w postępowaniu administracyjnym. Na takie rozstrzygnięcie nie przysługują środki odwoławcze w administracyjnym toku instancji ani skarga do sądu administracyjnego. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu nie jest postępowaniem administracyjnym, nie dotyczy bowiem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, a jedynie ustalenia właściwości organu do prowadzenia tego postępowania”.

Warto zwrócić uwagę także, iż z istoty sporu kompetencyjnego wynika, że spór ten może mieć miejsce w takiej sytuacji prawnej, kiedy istnieje materialnoprawna podstawa do wydania przez organy administracji rządowej lub samorządowej decyzji administracyjnej. W tym kontekście zaznaczono, że jeżeli sprawy dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli nie są załatwiane w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, to wniosek skarżącej nie wszczął postępowania administracyjnego w sprawie, o jakiej mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. Wobec powyższego nie można mówić, aby w rozpoznawanej sprawie powstał spór kompetencyjny w rozumieniu art. 22 § 2 k.p.a. Zdaniem NSA, powoduje to, iż na podstawie art. 15 § 2 i 151 ustawy p.p.s.a. wniosek o rozstrzygnięcie sporu podlega oddaleniu (sygn. akt OW 97/04).

Kierując się podobną argumentacją oddalono wniosek w postanowieniu z 3 czerwca 2004 r., sygn. akt OW 53/04 podkreślając, iż do sporu o właściwość dochodzi wtedy, gdy jednocześnie oba organy przyjmują lub

wyłączają własne kompetencje do załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Jest to więc procesowa przeszkoda uniemożliwiająca zajęcie się sprawą indywidualną na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego. Zdaniem NSA, z istoty sporu kompetencyjnego wynika, że spór ten może mieć miejsce w takiej sytuacji prawnej, kiedy istnieje materialnoprawna podstawa do wydania decyzji przez organy administracji rządowej lub samorządowej. Jeżeli natomiast żądanie określonego podmiotu nie może być rozstrzygnięte w trybie postępowania administracyjnego – zakończonego decyzją – to wówczas nie można mówić o sporze o właściwość pomiędzy organami administracji.

W postanowieniu z dnia 30 września 2004 r., sygn. akt OW 105/04, NSA wywiódł, iż aby wskazać organ wyższego stopnia, w rozumieniu art. 17 k.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji na podstawie nieistniejącej normy prawnej, ustalić trzeba, czy zadania związane z wynikającą z tej normy kompetencją są zadaniami realizowanymi w obecnym stanie prawnym przez organy administracji rządowej, czy też organy samorządu terytorialnego i w tym ostatnim przypadku – w związku z brzmieniem art. 17 pkt 1 k.p.a. – pozostają w zakresie zadań własnych czy zleconych. Jeżeli pozostają w zakresie zadań organów samorządu terytorialnego, to ustaleń wymaga, czy istnieje ustawa, która poprzez wskazanie innego organu właściwego do załatwienia sprawy wyłącza samorządowe kolegium odwoławcze jako organ wyższego stopnia w danej sprawie, realizowanej przez organy samorządu terytorialnego. Natomiast jeżeli ustaleń tych w konkretnym stanie prawnym i faktycznym nie sposób dokonać inaczej niż poprzez instytucję domniemania zadań i kompetencji na rzecz określonego pionu administracji publicznej, tj. na rzecz samorządu terytorialnego lub administracji rządowej, to następstwo prawne nieistniejącego organu w zakresie nieistniejącej regulacji (kompetencji), na użytek wskazania organu wyższego stopnia jako właściwego do stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej organu pierwszej instancji podjętej na podstawie tej regulacji, wyprowadzać należy z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych normujących zakres spraw, pośród których można byłoby pomieścić nieistniejącą kompetencję.

Znaczna część sporów dotyczyła wskazania organu odwoławczego oraz ustalenia organu właściwego w sprawach opłaty melioracyjnej spraw z zakresu prawa wodnego.

W postanowieniu z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt OW 22/04, NSA stwierdził, iż skoro przepis art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.) stanowi, że decyzje wydaje organ, który jest właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego i jest nim, zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy, starosta, ale starosta działający w sprawach z zakresu administracji rządowej, to organem odwoławczym jest wojewoda. Do wojewody bowiem, stosownie do art. 4 ust. 4 pkt 1 wnosi się odwołania od decyzji wydanych przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Przepis art. 4 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, jako ustawy szczególnej, stanowi o tym, który organ jest wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 1 k.p.a. (podobnie w postanowieniu z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt OW 21/04). Natomiast w postanowieniu z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt OW 18/04, podkreślono, iż z dniem 1 stycznia 2002 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, która zmieniała nie tylko sposób ustalania przedmiotowych opłat (obecnie są one ustalane od razu w decyzji orzekającej o wykonaniu urządzeń melioracyjnych na koszt Skarbu Państwa, a następnie, po zakończeniu rozliczenia inwestycji, urealniane), ale i właściwość organów upoważnionych do ich ustalania. Od 1 stycznia 2002 r. organem właściwym do ustalenia opłaty melioracyjnej jest marszałek województwa. Organ ten jest również właściwy do wykonania decyzji odnośnie płatności rat opłaty melioracyjnej ustalonej tą decyzją należnych po dniu 1 stycznia 2002 r. (zob. postanowienie z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt OW 8/04).

Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na orzecznictwo odnoszące się do sytuacji, w których spór nie dotyczył sprawy indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej.

W postanowieniu z dnia 30 września 2004 r., sygn. akt OW 99/04, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że jeżeli z akt sprawy wynika, że spór dotyczy w istocie interpretacji przepisów prawa, to nie jest to spór kompetencyjny, o którym mowa w art. 4 ustawy p.p.s.a. Zdaniem NSA, gdy spór nie powstał przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy indywidualnej, to należało uznać, że wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 15 § 2 ustawy p.p.s.a. Podobnie w sprawie sygn. akt OW 109/04, NSA oddalając częściowo wniosek stwierdził, iż spory o właściwość między organami administracji mogą dotyczyć tylko spraw indywidualnych

należących do właściwości tych organów i tylko jeżeli sprawy rozstrzygane są w drodze decyzji administracyjnej. Sąd podkreślił, iż w tym przedmiocie wypowiedział się już Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 stycznia 1995 r. (I SA 40/95, ONSA 1995, nr 3, poz. 148). W omawianym orzeczeniu podkreślono, iż skoro sprawy pomocy pieniężnej na pokrycie kosztów utrzymania dzieci w rodzinach zastępczych do 1 stycznia 2000 r. były rozstrzygane na podstawie umowy cywilnoprawnej, a nie decyzji administracyjnej, to do tego okresu nie można mówić, aby zaistniał spór kompetencyjny między organami administracji samorządowej i rządowej w rozumieniu art. 22 ust. 2 k.p.a., którego rozstrzygnięcie należy do właściwości sądu administracyjnego.

W postanowieniu z dnia 3 czerwca 2004 r. sprawie sygn. akt OW 87/04, NSA stwierdził, że generalną zasadę wyrażoną w art. 103 ustawy – Przepisy wprowadzające s.a. jest właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawie o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem NSA przed dniem 1 stycznia 2004 r. Z dniem 1 stycznia 2004 r. rozstrzyganie sporów kompetencyjnych czy sporów o właściwość, należy do kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 4 i art. 15 § 2 ustawy p.p.s.a.). Przepisy art. 280 i art. 281 ustawy p.p.s.a. wskazują na obowiązek sądu odrzucenia wniosku, jeżeli skarga o wznowienie postępowania nie została wniesiona z zachowaniem wymaganego terminu albo jeżeli brak ustawowej podstawy wznowienia. Brak ustawowej podstawy wznowienia stanowi więc obowiązek odrzucenia wniosku o wznowienie, bez potrzeby czynienia ustaleń w zakresie zachowania terminu.

W sprawie o sygnaturze OW 59/04 NSA wyraził pogląd, że w przypadku gdy organy pozostające w sporze występują do ministra właściwego do spraw administracji publicznej o rozstrzygnięcie sporu, który w ocenie ministra jest sporem kompetencyjnym, rozstrzyganym stosownie do przepisu art. 22 § 2 k.p.a. przez sąd administracyjny, minister może wystąpić z wnioskiem o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego przez sąd administracyjny (art. 22 § 3 pkt 3 k.p.a.) albo pouczyć o możliwości wystąpienia z takim wnioskiem przez organy pozostające w sporze (art. 22 § 3 pkt 2 k.p.a.).

W postanowieniu z dnia 30 września 2004 r., sygn. akt OW 85/04, NSA oddalając wniosek Prezydenta Miasta Wałbrzycha o rozpoznanie sporu o właściwość między Prezydentem Miasta Wałbrzycha a Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Wałbrzychu w przedmiocie wskaza-

nia organu właściwego do rozpoznania wniosku o zwrot nienależnie ściągniętej w toku postępowania egzekucyjnego należności pieniężnej, wyraził pogląd, że jeżeli z wnioskiem o rozpoznanie sporu kompetencyjnego występuje jeden z organów pozostających w sporze (art. 22 § 3 pkt 2 k.p.a.), a żaden z organów pozostających w sporze nie jest właściwy do rozpoznania sprawy objętej sporem, nie jest możliwe rozpoznanie sporu przez wskazanie – jako właściwego – innego organu, który nie uczestniczy w tym postępowaniu. W takim przypadku postępowanie dotyczy sporu, który nie ma usprawiedliwionych podstaw i nie może być wydane postanowienie wskazujące, który z tych organów jest właściwy do rozpoznania sprawy. W obecnym stanie prawnym obowiązki wskazane w art. 81c ust.1 – Prawa budowlanego może nakładać starosta jako organ pierwszej instancji, oznacza to w konsekwencji, że w obowiązującym stanie prawnym starosta jest właściwy w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

W sprawie sygn. akt OW 44/04 NSA rozstrzygnął spór kompetencyjny między wojewodą a starostą w przedmiocie rozpoznania wniosku spółki o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów oraz o przyjęcie informacji o wytworzonych odpadach i uzupełnienia zgłoszenia do instalacji, która nie wymaga pozwolenia, wskazując starostę jako organ właściwy. NSA wskazał, że wojewoda jest organem właściwym tylko wówczas, gdy informacja o wytwarzanych odpadach i zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów dotyczą przedsięwzięć przewidzianych w art. 378 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W sprawie sygn. akt OW 23/04 NSA rozstrzygnął spór kompetencyjny między prezydentami dwóch miast o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności obejmującej zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne i odpadów komunalnych. Zdaniem NSA, o właściwości organu przesądza miejsce zbierania odpadów, a organem właściwym jest starosta (lub prezydent miasta na prawach powiatu), stosownie do art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

W sprawie sygn. akt OW 74/04 Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Zielonej Górze a Wojewodą Lubuskim w przedmiocie ustalenia organu właściwego do rozpoznania odwołania strony od decyzji Starosty Zielonogórskiego w sprawie przyznania jej nieodpłatnie własności działki Skarbu Państwa – Agencji Nieruchomości Rolnych uznał, iż

w przedstawionej sprawie nie ma zastosowania, wskazywany przez SKO przepis art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r., Dz.U. Nr 46, poz. 543 ze zm.), stanowiący, że od decyzji wydanych przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz w sprawach wywłaszczeń, odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości i zwrotów tych nieruchomości przysługuje stronie odwołanie do wojewody. Przepis ten odnosi się do decyzji wydanych przez starostę w ramach realizowanych przez niego zadań z zakresu administracji rządowej. Zaskarżona decyzja Starosty Zielonogórskiego, jako podstawę prawnomaterialną wskazuje art. 118 ust.1, art. 2a i art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r., Nr 7, poz. 25 ze zm.), z którego nie wynika, aby starosta wydający decyzje działał jako organ samorządowy realizujący zadania z zakresu administracji rządowej. To zaś oznacza, że ustawodawca potraktował zadania wynikające z powołanego art. 118 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jako zadania własne. Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, które stanowiły podstawę wydania zaskarżonej decyzji, nie wskazały wojewody jako organu odwoławczego od decyzji starosty wydanej na podstawie art. 118 wymienionej ustawy. Stąd za właściwy w sprawie organ wyższego stopnia w stosunku do starosty sąd uznał Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze.

Liczna grupa sporów kompetencyjnych powstała na tle uregulowań zawartych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 158, poz. 349 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136), zgodnie z którym uznano samorządowe kolegium odwoławcze jako organ wyższego stopnia w stosunku do starosty, natomiast w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592) ustalono wojewodę jako organ wyższego stopnia w stosunku do starosty. NSA wskazał jako organ właściwy Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w przedmiocie rozpoznania wniosków o stwierdzenie nieważności decyzji wojewodów (np. OW 9/04, OW 11/04, OW 12/04, OW 13/04). W przypadku wydania decyzji o scalaniu gruntów przez inny organ niż wojewoda (kierownik urzędu rejonowego, wójt/burmistrz) NSA wskazał wojewodę jako organ właściwy.

W wyroku sygn. akt OW 105/04 NSA rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji orzekającej o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości, że wskazanie organu wyższego stopnia (art. 17 k.p.a.), właściwego do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji na podstawie nieistniejącej normy prawnej, wymaga ustalenia, czy zadania związane z wynikającymi z tej normy kompetencjami są zadaniami realizowanymi w obecnym stanie prawnym przez organy administracji rządowej, czy też organy samorządu terytorialnego, a jeśli, to czy są to zadania własne czy zlecone. Ustalenie organu kompetencyjnego powinno, zdaniem NSA, odbywać się na zasadzie domniemania zadań i kompetencji, to znaczy przyjęcia, że sprawa o konkretnym charakterze przedmiotowym byłaby załatwiana przez taki a nie inny organ.

W sprawie sygn. akt OW 92/04, NSA, rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą w zakresie wskazania organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania dotyczącego wypłacenia odszkodowania za przejęcia na rzecz Skarbu Państwa gospodarstwa rolnego, wskazał wojewodę, uznając, że zawieszenie jest instytucją integralnie związaną z postępowaniem głównym.

CZĘŚĆ II

PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WOJEWÓDZKICH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Zagadnienia procesowe

Przepisy proceduralne zawarte zostały w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa zawiera 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). W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszono się do niektórych przepisów określających problemy proceduralne, szczególnie budzące wątpliwości interpretacyjne. Poniżej zaprezentowano problemy wynikające z prawa procesowego zawarte w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym obszarze.

1. Właściwość sądów administracyjnych

Na uwagę zasługuje postanowienie z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt OSK 247/04, w którym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że sprawa ogłoszenia umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw RP nie należy do spraw, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA z dnia 11 maja 1995 r. (obecnie w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a., ani też żaden przepis ustawy szczególnej nie określa właściwości sądu administracyjnego w takiej spr-

2. Wyłączenie sędziego

wie. NSA nie podzielił poglądu przyjętego w zaskarżonym wyroku, że przepisy ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA (obecnie ustawa p.p.s.a.) określające właściwość sądu administracyjnego, powinny być interpretowane w taki sposób, aby kontrolą sądu administracyjnego były objęte wszystkie przejawy działalności administracji publicznej, z wyjątkiem tych wyraźnie wyłączonych ustawą, gdyż w przeciwnym razie naruszony zostanie przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Sąd podkreślił jednocześnie, że niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego w rozpoznawanej sprawie (publikacja umowy międzynarodowej) nie oznacza, że sprawujące władzę sądowniczą sądy i trybunały w ogóle nie mogą oceniać skuteczności prawnej czynności w procesie legislacyjnym (podobnie postanowienie z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt OSK 250/04).

Zgodnie z art. 13 § 2 ustawy p.p.s.a. do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Kwestii właściwości miejscowej sądów administracyjnych dotyczyło postanowienie z dnia 26 października 2004 r. sygn. akt OZ 512/04. W omawianej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie postanowieniem z dnia 19 maja 2004 r. stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę o odszkodowanie od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, według właściwości, Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. W zażaleniu na to postanowienie pełnomocnik skarżącego podniósł, iż zarówno strona jak i jej pełnomocnik są ludźmi w podeszłym wieku i wyjazd do Warszawy jest w ich sytuacji niemożliwy. Naczelny Sąd Administracyjny oddalając zażalenie podkreślił, iż zgodnie z art. 13 § 2 ustawy p.p.s.a., że zmiana właściwości sądów w sprawach określonego rodzaju może nastąpić tylko w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymagają tego względy celowości (art. 13 § 3 ustawy p.p.s.a.).

2. Wyłączenie sędziego

Przepisy odnoszące się do wyłączenia sędziego zawarto w art. 18-24 ustawy p.p.s.a. W sprawach sygn. akt GZ 3/04, sygn. akt GZ 4/04, sygn. akt GZ 5/04, sygn. akt GZ 13/04, sygn. akt GZ 14/04, sygn. akt GZ 15/05 pojawił

się problem wykładni art. 18 § 1 pkt 7 ustawy p.p.s.a. stanowiącego o obowiązku wyłączenia sędziego w sprawach, w których brał udział w rozstrzyganiu sprawy w organach administracji publicznej. Odnośnie do rozstrzyganych spraw NSA wyraził pogląd, że określonych ustawowo przyczyn wyłączenia sędziego nie można interpretować rozszerzająco. Wyłączenie sędziego może nastąpić w sytuacji, gdy brał udział w rozstrzyganiu konkretnej indywidualnej sprawy w organach administracji publicznej, tożsamej ze sprawą zawisłą przed sądem administracyjnym. Zajęcie stanowiska w kwestii prawnej, związanej z przedmiotem danej sprawy, nie może być uznane za branie udziału w rozstrzyganiu sprawy. Nadto problemy interpretacyjne powstały na tle rozumienia art. 18 § 1 pkt 6 ustawy p.p.s.a. odnoszący się do kwestii, czy sędzia, który brał udział w wydaniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, zaskarżonego następnie skargą kasacyjną, jest wyłączony na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 ustawy p.p.s.a. od badania w trybie art. 178 tej ustawy, czy skarga kasacyjna spełnia wymogi formalne, w tym także od udziału w wydaniu postanowienia odrzucającego skargę kasacyjną. Problem ten będzie przedmiotem uchwały siedmiu sędziów podjętej w trybie art. 36 § 1 p.u.s.a.

3. Wstrzymanie wykonania decyzji

W art. 61 § 3 ustawy p.p.s.a. określone zostały przesłanki dopuszczające wstrzymanie wykonania, w całości lub części, aktu lub czynności będących przedmiotem zaskarżenia. Najczęściej spotykanym powodem oddalenia wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji było niedostateczne wykazanie przez skarżącego zaistnienia przesłanek określonych w ww. przepisie. W sprawie o sygn. akt GZ 127/04 NSA wyraził pogląd, że niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków oznacza, że chodzi o taką szkodę, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot spełnionego i wyegzekwowanego świadczenia, ani też nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do stanu pierwotnego. W sprawie sygn. akt GZ 138/04 NSA uznał, że świadczenie pieniężne nie ma charakteru nieodwracalnego. W sprawie sygn. akt GZ 120/04 NSA wyraził pogląd, że powodem wstrzymania wykonania aktu może być prawdopodobieństwo wyrządzenia skarżącemu niepowetowanej szkody na skutek wykonania aktu, który następnie zostałby wzruszony

w wyniku uwzględnienia skargi. W sprawie sygn. akt GZ 121/04 NSA wskazał, że legitymację procesową do zgłoszenia wniosku ma strona, a nie ubiegający się o dopuszczenie go do udziału w tym postępowaniu w charakterze strony.

4. Doręczenia

Przepisy odnoszące się do doręczeń zawarto w art. 65-81 ustawy p.p.s.a. W sprawie sygn. akt GZ 103/04 NSA wyjaśnił, że uprawnienie strony do odebrania wydanych w jej sprawie orzeczeń sądowych nie jest limitowane terminami procesowymi. Późniejsze doręczenie na żądanie strony orzeczenia, którego wcześniej strona nie odebrała, nie obala domniemania doręczenia jej orzeczenia w trybie art. 73 ustawy p.p.s.a. i wynikających z tego tytułu skutków prawnych (pismo składa się na okres siedmiu dni w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy, a zawiadomienie o tym umieszcza w skrzynce na korespondencję, a gdy to nie jest możliwe, na drzwiach mieszkania adresata lub w miejscu wskazanym jako adres do doręczeń, na drzwiach biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe. W tym przypadku doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia tego okresu). W rezultacie zażalenie na postanowienie wniesione po upływie siedmiu dni od tego rodzaju doręczenia zastępczego podlega odrzuceniu na podstawie art. 178 w związku z art. 197 § 2 ustawy p.p.s.a. przez wojewódzki sąd administracyjny jako spóźnione. W razie nieodebrania takiego postanowienia bez winy strony, może ona wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia, spełniając warunki określone w art. 87 ustawy p.p.s.a.

Rozważenia wymaga problem stosowania art. 73 w związku z art. 65 § 2 ustawy p.p.s.a. w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2002 r., SK 35/01.

5. Orzeczenia

W kilku orzeczeniach odniesiono się do art. 165 ustawy p.p.s.a. Należy tu odnotować wyrok z dnia 14 września 2004 r., sygn. akt OSK 668/04, którym Sąd uwzględnił skargę kasacyjną na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchylający postanowienia Ministra Sprawiedliwości odmawiające wydania zaświadczenia o istnieniu wzajemności w zakresie

uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że o istnieniu lub nieistnieniu zasady wzajemności w zakresie uznawania i wykonywania w Polsce wyroków wydanych przez sądy państw obcych rozstrzyga sąd w konkretnej sprawie dotyczącej uznania określonego orzeczeniem sądu państwa obcego. Minister Sprawiedliwości służy sądowi w tym zakresie tylko informacją, a jego stanowisko w świetle przepisów regulujących problematykę uznania orzeczeń sądów zagranicznych nie jest dla sądu wiążące.

W kwestii stosowania art. 165 ustawy p.p.s.a. wystąpiła rozbieżność poglądów w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W jednej ze spraw Sąd uznał, że w postępowaniu przed NSA może mieć zastosowanie powołany art. 165 przewidujący możliwość uchylenia lub zmiany, chociażby zaskarżonych, a nawet prawomocnych postanowień niekończących postępowania wskutek zmiany okoliczności sprawy (postanowienie z dnia 27 lipca 2004 r., sygn. akt OZ 155/04).

Z kolei w postanowieniu z dnia 2 lipca 2004 r., sygn. akt OZ 45/04 Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając wniosek wniesiony w trybie art. 165 uznał, iż podlega on odrzuceniu jako niedopuszczalny. Sąd podkreślił, że przepis art. 165 powołanej ustawy dotyczy wyłącznie postanowień niekończących postępowania w sprawie.

W postanowieniu z dnia 26 sierpnia 2004 r., sygn. akt OZ 45/04 natomiast Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił wniosku o zmianę postanowienia NSA w uzasadnieniu wskazując, że postanowienie, którego dotyczył wniosek jest postanowieniem kończącym i nie może być zmienione w trybie powołanego przepisu.

6. Koszty sądowe

Przepisy regulujące koszty postępowania zawarto w art. 211-229 ustawy p.p.s.a. Znaczna część zażeń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych i zarządzeń przewodniczącego dotyczyła problematyki sposobu uiszczania opłat sądowych.

W sprawach sygn. akt GZ 47/04, sygn. akt GZ 74/04, sygn. akt GZ 85/04, sygn. akt GZ 87/04, sygn. akt GZ 88/04, sygn. akt GZ 99/04, sygn. akt GZ 117/04) NSA stwierdził, że sposób uiszczania opłaty sądowej jest elementem obowiązku określonego w art. 219 § 1 (opłatę sądową należy

uiścić przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego opłacie). W sytuacji, gdy opłatę wniesiono w sposób nie przewidziany w ww. przepisie, należy uznać, że obowiązek ten nie został dopełniony. Przepis art. 219 § 2 ustawy p.p.s.a. nie może być interpretowany rozszerzająco (sygn. akt GZ 85/04). Opłata może być wniesienia na rachunek bankowy NSA lub sądu wojewódzkiego (sygn. akt GZ 94/04).

Zgodnie z art. 221 ustawy p.p.s.a. pisma wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego, które nie są należycie opłacone, pozostawia się bez rozpoznania. NSA stwierdził, że w tym przypadku nie ma zastosowania § 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 stanowiący, że strony są obowiązane do uiszczenia wpisu po wezwaniu sądu, dotyczy to wyłącznie postępowania w pierwszej instancji (sygn. akt GZ 33/04, sygn. akt GZ 36/04, sygn. akt GZ 51/04, sygn. akt GZ 122/04). W sprawie sygn. akt GZ 126/04 NSA wyraził pogląd, że przepisy ustawy p.p.s.a. nie przewidują możliwości rozłożenia kwoty wpisu na raty czy też odroczenia jego zapłaty. Ponadto wskazał, że na odmowę odroczenia zapłaty wpisu sądowego, wyrażoną zarządzeniem prezesa sądu administracyjnego zażalenie jest niedopuszczalne. W postanowieniu z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt GZ 126/04. wydanym na skutek zażalenia skarżącego w którym wnosił on o odroczenie zapłaty wpisu od skargi, wywodząc swe żądanie z art. 229 § 1 ustawy p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepisy ustawy p.p.s.a. nie przewidują możliwości rozłożenia na raty wpisu od skargi czy też odroczenia jego zapłaty. Niedopuszczalne jest zażalenie na zarządzenie Prezesa sądu administracyjnego w przedmiocie odmowy odroczenia zapłaty wpisu sądowego.

Poza tym rozstrzygano możliwości wniesienia opłaty w placówce pocztowej (sygn. akt GZ 136/04), jak również kwestie dotyczące jednostek mogących być pośrednikami wniesienia wymaganych opłat (polski urząd pocztowy lub konsularny, dowództwo jednostki wojskowej, administracja zakładu karnego, kapitan statku).

7. Prawo pomocy

Zgodnie z art. 246 § 1 i 2 ustawy p.p.s.a. przyznanie prawa pomocy następuje, gdy osoba fizyczna bądź prawna wykaze, że nie jest w stanie

ponieść kosztów postępowania lub ich części albo nie posiada adekwatnych środków na poniesienie tych kosztów. Zgodnie z art. 258 ustawy p.p.s.a. czynności w zakresie postępowania o przyznanie prawa pomocy mogą wykonywać referendarze sądowi. W postanowieniu o sygn. akt OZ 112/04 NSA wyjaśnił, że dla utraty bytu postanowienia wydanego w sprawie przyznania pomocy przez referendarza sądowego na podstawie art. 258 § 2 pkt 7 ustawy p.p.s.a. wystarczające jest wniesienie przez stronę sprzeciwu, który nie został przez sąd odrzucony. Sprawa przechodzi wówczas do rozpoznania przez sąd na posiedzeniu niejawnym. W tym trybie Sąd nie odnosi się do samego sprzeciwu, a tym samym nie ocenia postanowienia, od którego sprzeciw został wniesiony.

Skarżący składający wnioski o przyznanie pomocy powoływali się najczęściej na art. 246 § 1 pkt 2 oraz art. 246 § 2 pkt 2 ustawy p.p.s.a. (dotyczy prawa pomocy w zakresie częściowym). Wnioski dotyczyły głównie zwolnienia od opłat sądowych. Skarżący uzasadniali je, wskazując na ogólnie złą sytuację majątkową, nieprzewidziane wydatki związane z postępowaniem sądowym i inne okoliczności. Odmowę przyznania prawa pomocy w tym obszarze uzasadniano niewłaściwym udokumentowaniem sytuacji materialnej wnioskodawcy lub też wątpliwościami co do rzetelności przedłożonych dokumentów oraz wykazania się aktywnością w celu uzyskania środków niezbędnych do pokrycia kosztów postępowania. W sprawie sygn. akt GZ 146/04 skarżąca Wspólnota Mieszkaniowa nie wykazała, że podjęła wszelkie niezbędne środki, by zgromadzić fundusze wydatków. W sprawie sygn. akt GZ 71/04 NSA wskazał, że przy badaniu przesłanek o przyznanie prawa pomocy w zakresie częściowym (gdy wnioskodawca wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny) należy wziąć pod uwagę art. 23 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zgodnie z którym małżonkowie są zobowiązani do wzajemnej pomocy i z tego obowiązku nie zwalnia pozostawanie w rozdzielności majątkowej.

Podobnie w postanowieniu z dnia 19 sierpnia 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że stosownie do treści art. 247 p.p.s.a. prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności jej skargi. Z oczywistą bezzasadnością skargi mamy do czynienia, jeżeli skarga została złożona na postanowienie Sądu Okręgowego w Opolu. Zdaniem NSA,

przepis art. 247 ww. ustawy dotyczy właśnie takich sytuacji, w których nie służą skargi do sądu administracyjnego i nie zachodzi wtedy podstawa przyznawania prawa pomocy. W przypadku niezłożenia wniosku na urzędowym formularzu sąd wzywa stronę do uzupełnienia braku formalnego.

8. Przewlekłość postępowania

Większość skarg wniesionych w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) zostało oddalonych jako pozbawione podstaw z tego względu, iż wojewódzkie sądy administracyjne podejmowały czynności, na wniosek strony skarżącej, niezbędne do umożliwienia podejmowania dalszych działań zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy, które dotyczyły przyznania prawa pomocy i wyczerpania trybu z tym związanego (np. postanowienia z dnia 28 grudnia 2004 r., sygn. akt OPP 18/04 i dnia z 28 października 2004 r., sygn. akt OPP 26/04).

W wyroku z dnia 28 października 2004 r., sygn. akt OPP 22/04, NSA badając skargę na przewlekłość postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku uznał, że w świetle przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) w sprawie, która została wszczęta skargą z 23 marca 2004 r. nie nastąpiła przewlekłość postępowania sądowego.

II. Zagadnienia należące do właściwości Izby Finansowej

Zgodnie z art. 39 § 2 ustawy 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. Spośród skarg rozstrzygniętych w 2004 r. największy odsetek skarg dotyczył zobowiązań podatkowych.

1. Stosowanie przepisów ordynacji podatkowej

Rozstrzygnięcia zagadnień prawnych związanych z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), zwanej dalej w skrócie: „Ordynacją podatkową”, wydawane były w sprawach odnoszących się głównie do problematyki związanej z podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

W wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 150/04, NSA odniósł się do problematyki odsetek za zwłokę z tytułu niezapłaconych w terminie zaliczek na podatek dochodowy uznając, że odsetki za zwłokę z tytułu niezapłaconych w terminie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych nie mogą nakładać się w czasie z odsetkami od zaległego rocznego podatku. Odsetki od zaliczek mogą być naliczane do dnia 30 kwietnia następnego roku podatkowego, ponieważ w razie niezapłacenia podatku rocznego, o którym mowa w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity z 2000 r., Dz. U. Nr 14, poz. 176 ze zm.), do tego dnia biegną odsetki od rocznej zaległości podatkowej.

W wyroku z dnia 15 września 2004 r., sygn. akt FSK 481/04, NSA stwierdził, że uiszczenie podatku przed wydaniem decyzji nieostatecznej nie stanowi przeszkody do rozpoznania odwołania z uwagi na treść art. 224 § 1 Ordynacji podatkowej. Zdaniem NSA, do chwili wydania ostatecznej decyzji podatkowej określającej zobowiązanie podatkowe, podatkiem należnym jest podatek zadeklarowany w zeznaniu rocznym, zgodnie z treścią art. 45 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Myśl zawarta w tym wyroku została szerzej omówiona w wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 193/04. NSA powołując się na orzecznictwo NSA i Sądu Najwyższego stwierdził, że w razie zapłaty podatku wydanie decyzji reformatorycznej przez organ odwoławczy na korzyść podatnika jest dopuszczalne także w przypadku, gdyby taka decyzja została podjęta po upływie okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Natomiast wydanie takiej decyzji na niekorzyść podatnika stanowiłoby, w świetle art. 234 Ordynacji podatkowej, oczywiste naruszenie prawa.

Spory na tle biegu terminu przedawnienia z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej były przedmiotem rozstrzygnięć w wyrokach: z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 200/04 i z dnia 22 października 2004 r., sygn. akt FSK 649/04. NSA stwierdził, że zobowiązanie podatkowe, które wygasło na

skutek zapłaty, nie może wygasnąć po raz drugi na skutek przedawnienia. Zdaniem NSA, w pojęciu zapłaty mieści się ściągnięcie zaległości podatkowej na drodze egzekucji administracyjnej.

Kontrola legalności decyzji organów podatkowych, wydanych na podstawie art. 67 § 1a Ordynacji podatkowej (możliwość umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłatę prolongacyjną), stosownie do art. 1 § 1 ustawy p.u.s.a. w związku z art. 135 ustawy p.p.s.a., sprowadza się do zbadania, czy nastąpiło wyczerpujące zebranie całego materiału dowodowego (art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej), czy dokładnie wyjaśniono okoliczności faktyczne (art. 122 Ordynacji podatkowej) oraz czy po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu całokształtu materiału dowodowego dokonano prawidłowej oceny przesłanek warunkujących zastosowanie art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt III SA 432/03). Zgodnie z art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej, przy ocenie istnienia przesłanki ważnego interesu publicznego, określonej w art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej należy uwzględnić, czy postępowanie podatkowe było prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2004 r., sygn. akt III SA 791/02). Notoryczny brak środków pieniężnych na zapłatę podatku od nieruchomości (typu majątkowego) nie stanowi przesłanki ważnego interesu podatnika do umorzenia zaległości jako podstawy umorzenia zaległości podatkowej z art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 maja 2004 r., sygn. akt I III SA 2919/03).

W wyroku z dnia 14 lipca 2004 r., sygn. akt FSK 37/04 NSA, orzekł, iż w świetle art. 3 § 2 pkt 2 ustawy p.p.s.a. na postanowienie organu odwoławczego, wydane na podstawie art. 230 § 1 Ordynacji podatkowej w przedmiocie przekazania sprawy organowi I instancji celem dokonania wymiaru uzupełniającego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Z treści art. 230 § 2 Ordynacji podatkowej wynika, że postanowienie o przekazaniu sprawy celem wydania wymiaru uzupełniającego nie kończy postępowania podatkowego, ponieważ organ I instancji wydaje nową decyzję, od której służy odwołanie. Również od tego postanowienia nie przysługuje zażalenie, gdyż tego typu środek odwoławczy przysługuje, gdy ustawa tak stanowi.

Zagadnienie dotyczące prawa strony do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji przez organ podatkowy stosownie do przepisu art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej wywołało rozbieżności w orzecznictwie. W sprawie FSK 156/04 NSA stwierdził, że niezastosowanie się przez organ odwoławczy lub organ prowadzący postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji do przepisu art. 200 § 1 jest istotnym uchybieniem proceduralnym i pociąga za sobą konieczność uchylecia przez sąd administracyjny decyzji wydanej w wyniku postępowania obciążonego tą wadą. Prezes NSA złożył wniosek o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA. Zauważył, że jeśli podatnikowi przyznano uprawnienie wynikające z art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej, skonkretyzowane w art. 200 § 1 tejże Ordynacji, to pominięcie tego przepisu może nastąpić jedynie wtedy, kiedy ustawa tak stanowi. Chodzi zatem o zapewnienie jednolitości w stosowaniu prawa publicznego, zwłaszcza w związku z dwuinstancyjnością sądownictwa administracyjnego, a także o określenie konsekwencji nie tylko dla strony postępowania podatkowego, ale także o zapewnienie jednolitej praktyki stosowania prawa procesowego przez organy administracji publicznej i uchronienie tych organów przed koniecznością uruchamiania nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji ostatecznych. Nasunęło się więc pytanie, jak traktować naruszenie przez organ podatkowy obowiązku wynikającego z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej. Czy biorąc pod uwagę znaczenie prawa strony do „ostatniego słowa” należy przyjąć *a priori*, że pozbawienie strony tego prawa w każdym wypadku „...mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy...” w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy p.p.s.a., czy też hipotetyczny wpływ na wynik sprawy powinien być badany indywidualnie w każdej sprawie.

Z treści art. 122 Ordynacji podatkowej wynika obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Wynik kontroli skarbowej stanowiący podstawę faktyczną wydania decyzji określającej wysokość zaległości z tytułu sankcji ekonomicznej, przewidzianej w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji, jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 194 § 1-3 Ordynacji podatkowej. Ma więc większą moc dowodową. Nie wiąże organów administracyjnych i sądu. Brak jest jakichkolwiek przesłanek prawnych, aby niezaskarżonej czynności materialno-technicznej, a więc takiej, która przynależy do sfery

działań faktycznych administracji publicznej i może wywołać pewne skutki prawne w drodze faktów, a nie z władczej woli organu, przypisać skutek tzw. prawomocności materialnej (sygn. akt GSK 49/04).

2. Podatek od towarów i usług (VAT)

Spory sądowe rozstrzygane przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny dotyczyły wyłącznie wykładni i stosowania przepisów 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 w skrócie: „ustawą o podatku od towarów i usług”, mimo że w 2004 r. do obrotu prawnego wprowadzono z dniem 1 maja nową ustawę regulującą opodatkowanie tym podatkiem, tj. ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535).

Do problemu podatników prowadzących zakłady pracy chronionej, którym zmieniono zasady rozliczania się w taki sposób, że zwolnienie od wpłat do urzędu skarbowego należności w zakresie działalności tego zakładu, z tytułu podatku od towarów i usług, stanowiącej różnicę między podatkiem należnym a naliczonym, zamieniono na prawo do otrzymania częściowego lub całkowitego zwrotu wpłaconej kwoty podatku od towarów i usług, odniósł się NSA w wyroku z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 30/04. Sprawa ma znaczenie z punktu widzenia stosowania przepisu prawa, co do którego zapadło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające naruszenie zasady ochrony praw nabytych i tzw. interesów w toku (art. 2 Konstytucji) poprzez zmianę zasad wyliczania kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładu pracy chronionej przed upływem trzyletniego okresu przewidywanego w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) i brak regulacji przejściowych, niezbędnych do zapewnienia ochrony interesów prowadzonych przez zakłady pracy chronionej (wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r. sygn. akt K 45/01). Tym samym przepis ustawy z 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 95, poz. 1100), wprowadzający zmianę polegającą na zastąpieniu możliwości zatrzymania kwoty naliczonego podatku od towarów i usług prawem do częściowego lub całkowitego odzyskania uprawnionej kwoty na wniosek

zainteresowanego, nie dotyczył tych zakładów pracy chronionej, które podjęły określone działania i uzyskały – wydane na okres trzech lat – decyzje w sprawach przyznania statusu zakładu pracy chronionej. Decyzje te uprawniały przedsiębiorcę, prowadzącego zakład pracy chronionej, do korzystania w stosunku do tego zakładu, ze zwolnienia z podatków (w tym podatku dochodowego) oraz wpłat do urzędu skarbowego należności z tytułu podatku od towarów i usług. Mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis zmieniający nie odnosił się do beneficjentów ww. decyzji, przed upływem trzech lat. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wyrok ten może stanowić podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, jak również wszczęcia postępowania administracyjnego o stwierdzenie nadpłaty na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej. Rozstrzygnięcie NSA jest niezwykle ważne, głównie z uwagi na fakt, że ustawodawca do dnia dzisiejszego nie ustanowił niezbędnych przepisów dla realizacji praw osób prowadzących długookresowe przedsięwzięcia na rzecz niepełnosprawnych, potwierdzone wyrokiem TK. Wskazany wyrok NSA nie usunął wszystkich wątpliwości, ponieważ zagadnieniem budzącym nadal wątpliwości prawne pozostała kwestia, czy orzecznictwo sądowe może wypełnić lukę prawną i w jaki sposób. Problem ten został rozstrzygnięty uchwałą podjętą przez skład siedmiu sędziów NSA w dniu 14 marca 2005 r.

Problem uprawnień podatników podatku od towarów i usług do odliczenia podatku naliczonego od zakupów dokonanych przez małżonków udokumentowanych fakturą wystawioną tylko na jednego z nich (zarejestrowanego podatnika) NSA rozstrzygnął w wyrokach z dnia: 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 69/04, 30 marca 2004 r., sygn. akt FSK 83/04, 8 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 157/04, uznając, że autonomiczność prawa podatkowego wyklucza możliwość interpretacji, zakładającej że stosunki majątkowe pomiędzy małżonkami, regulowane przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, mogą kształtować zakres praw i obowiązków podatników podatku od towarów i usług. Założenia takie prowadziłyby, zdaniem NSA, do niedopuszczalnych wniosków, że każdy zakup dokonany przez podatników podatku od towarów i usług pozostających w związku małżeńskim z osobą nie posiadającą takiego statusu, udokumentowany fakturą VAT wystawioną tylko dla tego podatnika, nie skutkuje prawem do odliczenia podatku naliczonego z takiej faktury. Natomiast w wyroku z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt FSK 100/04, NSA uznając, że skoro podatnik nie prowadził

sprzedaży zwolnionej od podatku, a nabywanie towaru służy w części sprzedaży opodatkowanej, to na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, miał on prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy ich nabyciu. Obniżenie to następowało w 1999 r. o całą kwotę podatku naliczonego, gdyż w odniesieniu do sprzedaży nie podlegającej opodatkowaniu nie obowiązywały zasady określone w art. 20 ust. 3.

Stosowanie preferencyjnej stawki podatku na podstawie przepisów art. 18 ust. 1 i 3. ustawy o podatku od towarów i usług NSA rozstrzygnął w wyroku z dnia 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 143/04, stwierdzając, że celem tej regulacji było zapobieżenie przypadkom stosowania stawki preferencyjnej w sytuacji, gdy w rzeczywistości nie dochodzi do eksportu usług. Wprowadzenie określonych obowiązków ewidencyjnych dla podatnika korzystającego ze stawek preferencyjnych oznacza, że jeśli podatnik ich nie wypełni, zastosowana zostanie stawka podstawowa.

Problem określenia wysokości obrotu podatnika podatku od towarów i usług w przypadku, gdy pomiędzy kupującym a sprzedawcą istnieją powiązania kapitałowe, rodzinne, majątkowe lub wynikają ze stosunku pracy, mające wpływ na ustaloną cenę (art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług) rozstrzygnął NSA w wyroku z dnia 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 77/04. Pojęcie wysokości obrotu użyte w art. 17 ust. 1 ww. ustawy jest tożsame z pojęciem wartości rynkowej, o którym mowa w art. 14 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W kwestii zasadności opodatkowania podatkiem VAT obrotu dokonanego pomiędzy zakładem głównym a jego oddziałem Naczelny Sąd Administracyjny, w wyrokach z dnia: 29 września 2004 r., sygn. akt FSK 301/04 do FSK 319/04 (uchylając zaskarżone wyroki NSA – Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu) podniósł, że bez względu na to, czy między podmiotami wymienionymi w art. 5 ust. 2 ustawy o VAT zachodzą więzi cywilnoprawne, czy też nie, to okoliczność, iż są one podatnikami tego podatku sprawia, że dokonywane między nimi czynności obrotu gospodarczego wymienione w art. 2 tej ustawy powodują powstanie obowiązku podatkowego w podatku VAT. Generalną zasadą podatku VAT jest poddanie opodatkowaniu każdego aktu dokonywanego obrotu, a zwłaszcza gdy dochodzi do niego między podatnikami tego podatku – że skoro w rozumieniu art. 5 ust. 2 tej ustawy tak oddział,

jak i zakład główny stanowią odrębne podmioty podlegające VAT, to nie ma racjonalnych podstaw do przyjęcia, że obrót pomiędzy zakładem głównym a jego oddziałem będącym podatnikiem VAT samodzielnie sporządzającym bilans, nie jest czynnością opodatkowaną VAT. Kwestia ta była przez pewien czas odmiennie rozstrzygana zarówno w orzecznictwie NSA jak i SN. Uważano, iż skoro z punktu widzenia prawa cywilnego, normującego stosunki prawne sprzedaży, obrót dokonywany w ramach tego samego podmiotu nie jest sprzedażą, to osoba prawna dokonująca wewnętrznych czynności gospodarczych w stosunku do swojego oddziału nie dokonuje wobec niego sprzedaży w rozumieniu art. 5 ust. 3 ustawy o VAT, nawet wtedy, gdy czynność ta ma charakter odpłatnego przekazywania towarów i świadczenia usług jednostce samodzielnie sporządzającej bilans (np. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2000 r., sygn. akt I SA/Łd 1328/00 oraz wyrok SN z dnia 9 lipca 2002 r., sygn. akt III RN 121/01).

Do problemu tzw. samochodów z kratką odniósł się NSA w wyrokach z dnia: 25 maja 2004 r., sygn. akt FSK 108/04 i 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 360/04 stwierdzając, że zgodnie z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie, zmiany techniczne dokonywane po zakupie pojazdu nie dają podstaw do odliczenia podatku należnego przy jego zakupie.

Wzajemne relacje pomiędzy przepisami prawa cywilnego i podatkowego były przedmiotem rozstrzygnięć w wyroku z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 199/04 NSA. Brak aktu notarialnego w dacie wystawienia faktury dokumentującej nabycie nieruchomości, zdaniem NSA, nie wykluczał możliwości odliczenia podatku naliczonego w tej fakturze. W uzasadnieniu NSA wyraził pogląd, że konstrukcja państwa prawnego zakładać musi istnienie wewnętrznie spójnego systemu norm prawnych tworzących zintegrowaną całość, a jeśli ustawodawca chce wprowadzić odstępstwo w jednym dziale prawa dla rozumienia pojęć i instytucji uregulowanych w innym dziale prawa, to odstępstwo to powinno mieć charakter wyjątkowy i wynikać wprost z przepisów prawa. Przepis art. 2 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług, określający zasadę, że czynności objęte tą ustawą są opodatkowane niezależnie od tego, czy zostały wykonane z zachowaniem warunków oraz form określonych przepisami prawa, odnosi się jednak do czynności skutecznych, a nie takich, które nie wywołały skutku prawnego. Podobny pogląd wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2004 r., sygn. akt III SA 554/03. Co do ust. 7 pkt 2 art. 14 ww. ustawy

(stanowiącego, że prawo do uzyskania zwrotu wpłaconej kwoty podatku VAT dla prowadzącego zakład pracy chronionej jest uzależnione od braku zaległości podatkowych) wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 227/04, w którym stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym do 30 września 2002 r. podatnikowi prowadzącemu zakład pracy chronionej nie przysługiwało prawo zwrotu wpłaconej kwoty podatku, jeżeli w dniu złożenia wniosku o zwrot posiadał on zaległości podatkowe (nawet jeśli decyzją właściwego organu rozłożone były na raty). W wyroku z dnia 20 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 260/04, NSA wypowiedział się co do zwrotu różnicy podatku w ciągu 25 dni od dnia złożenia rozliczenia, że zgodnie z art. 21 ust. 6a pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług warunek zapłaty dotyczy wszystkich należności objętych deklaracją. W wyroku z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt FSK 286/04, NSA stwierdził, że zwrot różnicy podatku jest uprawnieniem podatnika, podatnik realizując to uprawnienie jest zobowiązany do wskazania w deklaracji zgodną z prawem jego formę (zwrot bezpośredni lub obniżenie o różnicę podatku należnego za następne okresy). Zgłoszenie żądania niezgodnego z przepisami prawa skutkuje rozstrzygnięciem o braku zasadności roszczenia.

Do przepisu § 54 ust. 4 pkt 5 lit c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 156, poz. 1024 ze zm.) odniósł się NSA w wyroku z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt FSK 488/04. Zdaniem NSA, czynność zmierzająca do obejścia prawa (art. 58 k.c.) nie może być jednocześnie czynnością pozorną, jednakże warunkiem wystarczającym do zastosowania omawianego przepisu było stwierdzenie, że do danej czynności mają zastosowania przepisy albo art. 58 albo 53 kodeksu cywilnego.

Dodatkowe zobowiązanie podatkowe nie jest obowiązkiem wynikającym z mocy prawa, tylko swoistym rodzajem sankcji administracyjnej, która jest ustalana dopiero w drodze decyzji organu podatkowego – stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 marca 2004 r., sygn. akt III SA 2270/02. Podkreślił, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2002 r. prawo do wydania i doręczenia decyzji ustalającej dodatkowe zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług, na podstawie art. 27 ust. 5 i 6 ustawy o podatku od towarów i usług, wygasło po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

Do zaliczenia nadpłaty powstałej po ogłoszeniu upadłości spółki akcyjnej na poczet jej zaległości podatkowych powstałych przed ogłoszeniem upadłości dokonanej przez organy podatkowe ustosunkował się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 213/04. Zdaniem NSA, przepisy prawa upadłościowego mają charakter szczególny w stosunku do przepisów Ordynacji podatkowej, zatem po ogłoszeniu upadłości organy podatkowe tracą uprawnienie do korzystania z instytucji zaliczenia nadpłaty na poczet zaległości podatkowych w trybie określonym w przepisie art. 75 Ordynacji podatkowej. Zaległości te powinny być realizowane i podlegać regułom zaspokojenia wierzytelności publicznoprawnych wyznaczonych przepisami Prawa upadłościowego, a w szczególności przy zachowaniu kolejności wyznaczonej przepisami art. 204 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r., Nr 118, poz. 512 ze zm.).

Do problemu przedwczesnego odliczenia podatku naliczonego, dokonane go przez podatnika w stanie prawnym obowiązującym w 2000 r., odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 lutego 2004 r., sygn. akt III SA 1523/02. Zdaniem WSA, normy z art. 19 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług nie można odczytać jako bezwzględnego zakazu uwzględnienia przez organ przy ustalaniu kwot podatku naliczonego w danym miesiącu, podatku z faktur, które w ramach mechanizmu samoobliczenia podatnik zaewidencjonował i rozliczył w miesiącach wcześniejszych, aniżeli te miesiące, w których mógł to uczynić prawidłowo. W takiej sytuacji podatnik nie tracił uprawnienia do obniżenia podatku należnego we właściwym okresie rozliczeniowym. Wadliwie zastosowana adresowana do niego norma (uzasadnia niekorzystne dla niego konsekwencje w postaci wydania decyzji podatkowej określającej jego zobowiązanie podatkowe za dany miesiąc z pominięciem przedwcześnie odliczonego podatku) nie oznacza utraty prawa do uwzględnienia tego podatku w rozliczeniu za miesiąc, w którym podatek naliczony z danego dokumentu powinien być prawidłowo odliczony. Organ podatkowy weryfikujący samoobliczenie podatku zobowiązany jest dokonać prawidłowego wymiaru podatku, a w tym odliczenia podatku naliczonego za właściwy miesiąc.

W kilku sprawach, w których oceniano możliwość skorzystania przez podatnika z wariantu rozliczenia przewidzianego w art. 21 ust. 6a ustawy o podatku od towarów i usług, odmiennie określano warunki umożliwiające

wcześniejszy (wyjątkowo w terminie 25 dni, a nie z zasady w terminie 60 dni) zwrot różnicy podatku. W wyroku z dnia 30 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 260/04, Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając wyrok NSA – Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 7/03, odniósł się do problemu wcześniejszego zwrotu różnicy podatku, stanowiąc, iż dla możliwości skorzystania z wariantu rozliczenia podatku VAT, określonego w art. 21 ust. 6a pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług, konieczne było, by wszystkie faktury objęte daną deklaracją podatkową spełniały warunek zapłaty należności z nich wynikających w całości, bezpośrednio podatnikowi, który je wystawił, z uwzględnieniem przepisów art. 13 ust. 1 pkt 1 – Prawa działalności gospodarczej. Tym samym NSA podzielał pogląd wyrażony w wyrokach z dnia: 9 grudnia 2003 r., sygn. akt I SA/Ka 2847/02 oraz sygn. akt I SA/Ka 2888/02 NSA -Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach, a nie podzielał pogląd wyrażonego w ww. oraz z dnia 11 lutego 2004 r., sygn. akt I SA/Ka 15/03 przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, usunął rozbieżności w orzecznictwie określając przesłanki warunkujące możliwość wcześniejszego zwrotu różnicy podatku.

Do problemu kwalifikacji czynności dokonywanych poza granicami Polski odniesiono się w kilku sprawach, m.in. w wyroku z dnia 17 czerwca 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 1299/03 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyraził pogląd, że przepis art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku od towarów i usług nie uznaje za eksport usług czynności uszlachetnienia w ogóle, lecz jedynie usługowe wykonywanie tych czynności, czyli tylko te czynności uszlachetniania, które są wykonywane przez podatnika w ramach świadczonej przez niego usługi innemu podmiotowi (usługobiorcy). Stosownie do tego przepisu, eksportem usług są również usługi polegające na naprawie, uszlachetnianiu, przerobie lub przetwarzaniu towarów przywiezionych na polski obszar celny, które zostały objęte procedurą uszlachetniania czynnego, jeżeli towary te zostaną wywiezione za granicę zgodnie z warunkami określonymi w przepisach celnych. Z kolei w wyroku z dnia 25 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 379/04, NSA przyjął, iż opodatkowanie czynności zbycia uszlachetnionych towarów przez oddział zagraniczny spółki poza terytorium Polski nie skutkuje możliwością zastosowania przez spółkę stawki „0%”. Zdaniem NSA, przedmiotowa transakcja mogłaby skutkować zastosowaniem oczekiwanej stawki, gdyby została zawarta pomiędzy dwoma

odrębnymi podmiotami, mającymi status podatników podatku od towarów i usług. W wyroku z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 39/04, Naczelny Sąd Administracyjny, w sytuacji gdy skarżąca spółka importowała od swego zagranicznego partnera części służące do napraw gwarancyjnych produktów tego partnera, wcześniej sprowadzonych i sprzedanych w Polsce, a zagraniczny partner zrefundował polskiej spółce wszystkie koszty importu łącznie z podatkiem VAT, uznał, że żaden przepisów ustawy o podatku od towarów i usług nie uzależniał prawa podatnika do odliczenia od podatku należnego, podatku naliczonego od uiszczenia tego podatku z jego własnych środków, jak też nie stanowił o utracie tego prawa w wypadku refundacji mu w jakiegokolwiek formie podatku należnego. NSA podkreślił, iż obowiązek podatkowy obciążał importera, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług, bez względu na status zagranicznego partnera. Importer stawał się w takiej sytuacji podatnikiem podatku od towarów i usług i równocześnie nabywał, na podstawie jej art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 ww. ustawy, prawo do odliczenia od podatku należnego podatku naliczonego, w przypadku importu wynikającego z dokumentu celnego lub decyzji wydanej na podstawie art. 11b tej ustawy.

3. Podatek akcyzowy

Z dniem 1 marca 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257). Jednakże spory odnoszące się do problematyki podatku akcyzowego w 2004 r. rozstrzygane były w oparciu o przepisy 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 w skrócie: „ustawą o podatku akcyzowym”.

Możliwość obniżenia podatku akcyzowego poprzez skorzystanie z ulgi przewidzianej w § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 148, poz. 1655 ze zm.) dotyczył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 stycznia 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 128/03, w którym Sąd oddalił skargę na decyzję izby skarbowej wydaną w przedmiocie wymiaru podatku akcyzowego należnego za marzec 2002 r. Powołany przepis stanowił, iż podatnicy, którzy w roku kalendarzowym poprzedzającym rok podatkowy sprzedali do 20 000 hl piwa, mogą obniżyć należny podatek akcyzowy o 16 zł

od każdego hektolitra. Organy podatkowe odmówiły skarżącej prawa do ulgi, wskazując, iż w 2001 r. Spółka w ogóle nie zajmowała się produkcją piwa. Zdaniem Sądu, możliwość obniżenia podatku akcyzowego nie dotyczyła podmiotów, które w 2002 r. rozpoczęły produkcję i sprzedaż piwa, i wobec tego dopiero w tymże roku podatkowym stały się z tego tytułu podatnikami podatku akcyzowego, na co wskazuje sformułowanie „sprzedali”, odnoszące się do działalności podatników podatku akcyzowego w roku kalendarzowym poprzedzającym rok podatkowy. Taka interpretacja przepisu ma oparcie w regulacji obowiązującej w Unii Europejskiej. Mimo że w chwili rozstrzygnięcia Polska nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej, to postanowienia Układu Europejskiego dotyczącego stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi zobowiązywały do interpretacji przepisów prawa i jego stosowania w kierunku standardów europejskich. Na potrzebę takiego dostosowywania naszego prawa do prawa wspólnotowego wskazywał także w swoich wcześniejszych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny (przykładowo wyrok z dnia 12 lutego 2001 r. w sprawie V SA 305/00 – nie publ.). Przepis art. 4 dyrektywy Rady Nr 92/83/EWG zezwala państwom członkowskim na stosowanie do piwa produkowanego przez niezależne, małe browary obniżonych stawek podatku akcyzowego, zróżnicowanych w zależności od wielkości rocznej produkcji danego browaru z zachowaniem limitów przewidzianych dyrektywą. Wskazany przepis pozwala na wprowadzenie w ustawodawstwie krajowym preferencji podatkowych dla małych browarów, by wyrównać ich szansę w walce konkurencyjnej na wspólnym rynku, pod warunkiem jednakowego traktowania piwa dostarczanego z małych browarów mających siedzibę w innym państwie członkowskim.

Żądanie organu podatkowego dodatkowych potwierdzeń odrębnym zaświadczeniem o treści zbieżnej z widniejącą na fakturze Naczelny Sąd Administracyjny uznał za nieprawidłowe w wyroku z dnia 8 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 61/04 Chodziłoby o sprawdzenie zaświadczeniem o takiej samej treści czegoś, co już potwierdził ten sam lub inny urząd skarbowy na fakturze, i to wszystko stać miałyby się z inicjatywy podatnika. Uzależnianie od dnia 1 lipca 1999 r. możliwości obniżenia należnego podatku akcyzowego, na podstawie § 12 ust. 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1998 r. od przedłożenia oprócz „potwierdzonej” (w jakiegokolwiek formie) faktury – dokumentującej zakup

wyrobów winiarskich po cenach zawierających podatek akcyzowy – także zaświadczenia, o którym była mowa w § 27 ust. 2 tego aktu prawnego, nie miało podstaw prawnych.

Do problemu wyłączności ustawowej w sprawach podatkowych, o którym mowa w art. 217 Konstytucji odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 184/04, uznając, że przepis § 18 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego nie mógł stanowić podstawy prawnej do uznania skarżących za podatników podatku akcyzowego z tytułu sprzedaży samochodów osobowych przed ich pierwszą rejestracją na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Podatek dochodowy od osób prawnych

Przychody

Przy ustalaniu wartości rzeczy bądź praw majątkowych będących przedmiotem odpłatnego zbycia w warunkach określonych przez art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity z 2000 r., Dz. U. Nr 54, poz. 654 ze zm.), zwanej dalej w skrócie: „ustawą o p.d.p.”, przeprowadzenie postępowania dowodowego z opinii biegłych następuje w sytuacji, gdy ustalenie wartości przedmiotu sprzedaży wymaga wiedzy specjalistycznej z różnych dziedzin. Jeśli taka sytuacja nie występuje, dopuszczenie dowodu z opinii jednego biegłego nie narusza tego przepisu (wyrok z dnia 14 kwietnia 2004 r. sygn. akt FSK 76/04).

Koszty sądowe zasądzone w wyniku uwzględnienia roszczenia spółki związanej z działalnością gospodarczą nie stanowią jej przychodu łączącego się z prowadzeniem tej działalności w rozumieniu art. 12 ust. 3 ustawy o p.d.p. (wyrok z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt FSK 93/04).

Do kategorii przychodów wymienionych w art. 12 ust. 1 pkt 4a ustawy o p.d.p. nie należą środki pieniężne wypłacane na podstawie art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych uczestnikom funduszu inwestycyjnego, w toku likwidacji tego funduszu (wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 7/04).

Na odmienną regulację w kodeksie handlowym prawa do dywidendy w spółkach akcyjnych oraz w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością NSA zwrócił uwagę w wyroku z dnia 29 września 2004 r., sygn. akt

FSK 780/04, uznając, że jeżeli zgromadzenie akcjonariuszy spółki akcyjnej określiło datę wypłaty dywidendy, to przed tą datą dywidenda nie była należna. Brak jest podstaw do stwierdzenia, że zatrzymanie dywidendy w okresie poprzedzającym tę datę oznaczało, że spółka otrzymała nieodpłatne świadczenie w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o p.d.p. Ponadto jeżeli do wypłaty dywidendy nie doszło także w dniu określonym przez zgromadzenie akcjonariuszy, to również nie można przypisywać spółce akcyjnej przychodu z tytułu nieodpłatnego świadczenia. Dla powstania przychodu świadczenie musi być „otrzymane”. Opóźnienie z wypłatą dywidendy to typowa sytuacja zwłoki dłużnika.

Koszty uzyskania przychodów

Jeśli organ podatkowy wykluczy z kosztów wydatki na wynagrodzenie członka zarządu, w tym wyjazdy służbowe, to musi przeanalizować, czy nie można do tej kategorii zaliczyć wydatków na używanie do celów służbowych samochodu nie będącego własnością spółki (wyrok z dnia 10 maja 2004 r., sygn. akt FSK 42/04).

Skutki materialnoprawne w postaci potrącenia z przychodu wydatków poniesionych w celu jego osiągnięcia mogą nastąpić jedynie wtedy, gdy podatnik przedstawi lub wskaże źródło bądź środki dowodowe, które umożliwią organowi podatkowemu przeprowadzenie dowodu na okoliczność ich faktycznego poniesienia w celu osiągnięcia przychodu oraz jeżeli wykaże związek pomiędzy poniesionymi wydatkami a osiągniętym lub zamierzonym przychodem (FSK 356/04).

Zaliczenie określonych wydatków do kosztów uzyskania przychodów (art. 15 ust. 1 ustawy o p.d.p.) może nastąpić przy istnieniu bezpośredniego lub pośredniego związku przyczynowego między kosztem a przychodem. W sytuacji gdy ów związek nie jest tak jednoznaczny, orzeka się według zasad racjonalnego rozumowania, odrębnie w odniesieniu do każdego przypadku. Kierując się wykładnią językową i systemową, za koszt uzyskania przychodu należy uznać każdy faktycznie dokonany odpis nie będący wydatkiem, powodujący zmianę w strukturze aktywów lub pasywów osoby prawnej. Przyrostem majątku podatnika jest zwiększenie aktywów, jak i zmniejszenie pasywów. A zatem zgodnie z art. 12 ustawy o p.d.p. do przychodów zaliczyć można takie wartości, które określają przyrost majątku podatnika. Nakłady na cele naukowe, naukowo-techniczne, oświatowe to również nakłady na tworzenie uczelni, a więc m.in. na tworzenie bazy

lokalowej oraz całej infrastruktury, do której z pewnością należy parking. Tym samym wyłączenie z odliczeń od dochodu darowizny przekazanej przez Spółkę na budowę parkingu przy Politechnice Opolskiej narusza art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o p.d.p. (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2004 r., sygn. akt I SA/Wr 3918/01).

Wydatki faktycznie poczynione, a jedynie wadliwie czy też w sposób niepełny udokumentowane, nie mogą być tylko z tego powodu pominięte przy określaniu podstawy opodatkowania, jeśli mogą być wykazane innymi dowodami zasługującymi na wiarę, chyba że przepisy prawa podatkowego przewidują określony sposób dokumentowania tych wydatków (wyrok WSA w Warszawie, sygn. akt III SA 1240/02). Brak udokumentowania istnienia stosunku obligacyjnego w przedmiocie wykonywania usług doradczych stanowi istotną przeszkodę do zaliczenia wydatków do kosztów uzyskania przychodu na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o p.d.p. (sygn. akt III SA 3140/02).

Przesłanką, od której spełnienia możliwe jest zaliczenie straty ze sprzedaży wierzytelności do kosztów uzyskania przychodów, jest jej uprzednie zaliczenie do przychodów należnych, o których mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o p.d.p. (wyrok z dnia 26 marca 2004 r., sygn. akt III SA 2843/02).

Zwolnienia od podatku i inne zagadnienia

Oceniając przesłanki do zwolnienia z podatku wyższej uczelni wydającej dochody na remont budynków wynajmowanych na cele dydaktyczne (inwestycje w obcych środkach trwałych) NSA, w wyroku z dnia 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 207/04, stwierdził, że wyliczenie sposobów wydatkowania dochodów, zawarte w art. 17 ust. 1b ustawy o p.d.p. nie stanowi katalogu zamkniętego. Przy badaniu przesłanek zwolnienia dochodów od podatku, określonych w tym przepisie, należy wyjaśnić, czy podatnik przeznaczył wydatkowany dochód na cele określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o p.d.p. W sprawach FSK 188/04 i FSK 189/04, dotyczących zakresu zwolnień przedmiotowych, przewidzianych w art. 17 ust. 1 ustawy o p.d.p. stwierdzono, iż dochodem wolnym od podatku na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o p.d.p., może być także dochód z nieodpłatnego świadczenia, polegającego na bezpłatnym użytkowaniu nieruchomości, jeżeli została ona przeznaczona np. na cele dobroczynne.

Wejście w życie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie uzasadnia wykładni, iż przed

dniem 1 stycznia 1999 r. dla ustalenia tych samych okoliczności, przy tożsamym stanie faktycznym konieczne było dopuszczenie dowodu z opinii co najmniej dwóch biegłych, a po tej dacie wystarczy zasięgnięcie opinii jednego biegłego (wyrok z dnia 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 76/04).

Kompetencje inspektora kontroli skarbowej do kontroli prawidłowości zadeklarowanych przez skarżącą Spółkę podstaw wpłat z zysku i do wydania decyzji przewidzianej w przepisie art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej nie mogą powodować jednak korekty bilansu Spółki oraz zatwierdzonego przez uprawnione organy Spółki sprawozdania finansowego. Inspektor określa bowiem wysokość zysku spółki po opodatkowaniu podatkiem dochodowym w celu wywiązania się jej z ustawowego obowiązku dokonania wpłat z zysku w wysokości przewidzianej przepisami prawa. Inspektor kontroli skarbowej nie jest związany treścią opinii biegłego rewidenta, gdyż opinia ta ma wprawdzie walor dokumentu urzędowego, lecz nie została wydana w sprawie, której przedmiotem jest określenie prawidłowej wysokości wpłat z zysku skarżącej Spółki (sygn. akt FSK 185/04 i sygn. akt FSK 186/04).

Zasada właściwej kolejności przyjętych metod ustalania dochodu w drodze oszacowania (art. 11 ust. 2 ustawy o p.d.p.) oznacza, iż organy podatkowe powinny wskazać, iż nie jest możliwe zastosowanie wcześniejszych metod oszacowania, które poprzedzają metodę przyjętą dla określenia „przerzuczonego” dochodu (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2004 r., sygn. akt III SA 989/02). Jeżeli organy podatkowe odstąpiły od ustalenia podstawy opodatkowania w drodze oszacowania, na podstawie art. 23 § 3 Ordynacji podatkowej, to powinny takie działanie uzasadnić i wskazać przesłanki zajętego przez siebie stanowiska (WSA w Warszawie, sygn. akt III SA 1914/02).

5. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W zakresie elementów konstrukcyjnych podatku dochodowego od osób fizycznych, co do kwalifikacji przysporzeń do poszczególnych źródeł przychodu, NSA, w wyroku z dnia 8 czerwca 2004 r., uznał, że zamiana akcji spółki z o.o. na obligacje Skarbu Państwa nie stanowi przychodu z praw majątkowych, lecz z kapitałów pieniężnych.

Liczna grupa wyroków zawierała rozstrzygnięcia odnoszące się do

kwalifikowania poszczególnych wydatków do kosztów uzyskania przychodów. Uogólniające rozstrzygnięcia zapadły m.in. w wyroku z dnia 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 362/04, w którym oceniono, że art. 22 pkt i-k ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity z 2000 r., Dz. U. Nr 14, poz. 176 ze zm.), zwanej dalej w skrócie: „ustawą o p.d.o.f.” definiują metody amortyzacji. Wyboru metody amortyzacji środka trwałego dokonuje się przed rozpoczęciem amortyzacji, co oznacza zakaz zmiany metody amortyzacji w trakcie trwania procesu. W wyroku z dnia 22 października 2004 r., sygn. akt FSK 623/04 NSA orzekł, że możliwość odliczenia przez podatnika ujemnych różnic kursowych jako kosztów uzyskania przychodu, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o p.d.o.f., dotyczy wyłącznie kosztów poniesionych w walutach obcych. Zawarcie w umowie kredytu postanowienia o zwrocie kwoty kredytu w złotych polskich, zrewaloryzowanej w stosunku do dolara USA, eliminowało możliwość powstania różnic kursowych. Denominowanie kredytu zaciągniętego w walucie polskiej na walutę obcą nie powoduje, że w przypadku zmiany kursów tych walut wystąpiła różnica kursowa w rozumieniu ustawy o p.d.o.f. Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 1271/03, wyrażono pogląd, że zaniechanie dokonania odpisów amortyzacyjnych w równych ratach, co miesiąc, na gruncie ustawy o p.d.o.f. w roku podatkowym 2001 nie wyłącza możliwości uwzględnienia tych odpisów w kosztach uzyskania przychodów.

Odnosząc się do interpretacji art. 6 ust. 2 i art. 45 ust. 1 ustawy o p.d.o.f. NSA stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. żaden z tych przepisów nie uzależnia możliwości skorzystania przez małżonków ze wspólnego opodatkowania od terminowego złożenia zeznania zawierającego wniosek o opodatkowanie łączne (wyrok z dnia 28 października 2004 r., sygn. akt FSK 1165/04).

Odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji, przewidziane zarówno w kodeksie pracy jak i w art. 25c ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), wolne były od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o p.d.o.f., w stanie obowiązującym do dnia 1 stycznia 2001 r. (wyroki: z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 197/04 i z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 198/04, zgodne z poglądem wyrażonym w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 24 listopada 2003 r., sygn. akt FSP 9/03NSA).

Jednocześnie w wyroku z dnia 7 września 2004 r. sygn. akt FSK 361/04, nawiązując do polemiki, jaka wywiązała się w orzecznictwie i doktrynie co do zakresu zwolnienia przedmiotowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o p.d.o.f., NSA zawarł pogląd, że zwolnienie to dotyczy sytuacji, gdy źródłem powstania prawa do odszkodowania jest przepis ustawowy, a nie czynność prawna, w szczególności umowa. Tym samym NSA zakwestionował pogląd wyrażony w wyroku pierwszej instancji co do możliwości rozumienia tego zwolnienia, że każda umowa ma swoje źródło w prawie cywilnym.

Wykładni zakresu zwolnienia przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych nabytych wcześniej w drodze spadku lub darowizny (art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. d ustawy o p.d.o.f.) NSA dokonał w wyroku z dnia 12 października 2004 r., sygn. akt FSK 476/04 uznając, że termin nabycia spadku oznacza również nabycie w drodze działa spadku. Tym samym NSA odrzucił wykładnię organów podatkowych opartą na ustawie o podatku od spadków i darowizn odnoszącą to zwolnienie tylko do sytuacji, gdy nabycie nieruchomości lub prawa majątkowego jest bezpośrednim rezultatem spadkobrania. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyrokach z dnia 15 września 2004 r., sygn. akt FSK 477/04 i sygn. akt FSK 483/04.

O tym, czy świadczenie rentowe podlega odliczeniu od dochodu przed opodatkowaniem, rozstrzyga treść (istota) umowy (wyrok z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 194/04). Na podstawie art. 890 § 1 w związku z art. 906 kodeksu cywilnego uzasadniona jest teza, że jeżeli umowa renty zawarta bez zachowania formy aktu notarialnego staje się ważna w przypadku wykonania przyrzeczonego świadczenia, to tym bardziej ważna jest zmiana umowy renty zawartej w formie aktu notarialnego, dokonana bez zachowania formy aktu notarialnego, dotycząca zmiany wysokości jednego ze świadczeń okresowych, jeżeli świadczenie wynikające z tej zmiany umowy zostało wykonane. Z tego względu brak jest podstaw do kwestionowania odliczenia od dochodu świadczenia wynikającego z tak zmienionej umowy w oparciu o treść art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym w roku 2000 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 marca 2004 r., sygn. akt III SA 2307/02).

Jedynie wydatek poniesiony w danym roku podatkowym, pomniejszający rzeczywiście wartość majątku podatnika z powodu darowizny wierzytelności dokonanej na rzecz kościelnej osoby prawnej, pozwala na skorzystanie

z prawa do odliczenia od dochodu, o którym stanowi art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. b w związku z art. 26 ust. 7 ustawy o p.d.o.f.. Stosownie do postanowień art. 888 kodeksu cywilnego wierzytelność może być przedmiotem darowizny, ale na potrzeby podatku dochodowego od osób fizycznych możliwość dokonania odliczeń od dochodu z tytułu darowizn wynika z art. 26 ust. 1 pkt 9 i ust. 7 ustawy o p.d.o.f. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt III SA 2054/02).

Zakup urządzenia (tu: endoprotezy) mającego charakter urządzenia indywidualnego, niezbędnego do rozpoczęcia rehabilitacji podatnika i ułatwiającego mu wykonywanie czynności życiowych, na skutek nowej okoliczności jaką było następcze uzyskanie uprawnień osoby niepełnosprawnej w rozumieniu § 8 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 35, poz. 173 ze zm.) stanowi czynność wyczerpującą dyspozycję art. 26 ust. 1 pkt 6 ustawy o p.d.o.f., mimo to, iż został dokonany przed uzyskaniem przez podatnika wyżej wskazanych uprawnień. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd oparł się na art. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek stosowania przepisów prawa w duchu urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej. Gdy więc przepis prawny wprowadzający w życie przedmiotową ulgę, wprowadza jednocześnie warunek w danej sytuacji zewnętrznej – niemożliwy do spełnienia, wykładnia przepisów prawa podatkowego z brzmienia słów ustawy winna przejść do możliwego sensu słów ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 lipca 2004 r., sygn. akt I SA/Gd 457/01).

Dostosowanie budynku koszarowego do potrzeb mieszkalnych nie jest nowo wybudowanym budynkiem mieszkalnym w rozumieniu art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o p.d.f. (wyrok z dnia 5 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 372/04).

Podatnik ubiegający się o ulgę uczniowską musi w chwili rozpoczęcia praktycznej nauki zawodu legitymować się pełnymi kwalifikacjami instruktora praktycznej nauki zawodu, określonymi w odrębnych przepisach. Gramatyczna wykładnia art. 27c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych uzasadnia twierdzenie, że okres praktycznej nauki zawodu nie dzieli się na część, w której podatnik spełniał warunki do praktycznej nauki zawodu i na część, w której tych warunków nie spełniał (wyrok z dnia 9 września 2004 r., sygn. akt FSK 446/04).

6. Podatek od spadków i darowizn

W zakresie orzeczeń dotyczących podatku od spadków i darowizn na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 172/04, w którym stwierdzono m.in., że w sytuacji gdy sąd powszechny prawomocnym orzeczeniem wpisał do księgi wieczystej ograniczone prawo rzeczowe na spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu mieszkalnego, sądowi administracyjnemu, rozpoznającemu w 2002 r. sprawę podatku od spadków i darowizn w związku z darowizną wspomnianego prawa spółdzielczego, nie wolno było dokonywać ustalenia, że przedmiot darowizny nie został skutecznie obciążony. Natomiast w wyroku z dnia 1 września 2004 r., sygn. akt FSK 187/04, Sąd wyraził tezę, iż przychody z tytułu zachowku w 2000 r. podlegały opodatkowaniu na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a nie na podstawie ustawy o podatku od spadków i darowizn.

Spośród orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych należy wskazać wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt I SA/Lu 639/03, w którym Sąd stwierdził, iż dziedziczenie udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością nie jest tożsame z nabyciem określonej masy majątkowej tej spółki i nie może zostać uznane za nabycie zakładu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o podatku od spadków i darowizn.

Prawa do zaliczenia wartości mienia „zabużan” nie można utożsamiać z prawem majątkowym, określonym w art. 1 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn. Jest to bowiem tylko roszczenie przyszłe o zaliczenie w poczet ceny nieruchomości nabywanych od Skarbu Państwa. Zobowiązanie podatkowe nie powstanie, o ile uprawniony spadkobierca nie skorzysta ze swego prawa. Uprawnienie do ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą nie jest bowiem konsekwencją dziedziczenia, a przejęcia uprawnień wynikających z posiadania mienia tzw. zabużańskiego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt I III SA 1837/03).

Do treści art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn odniósł się WSA w Warszawie w wyroku z dnia 4 marca 2004 r., sygn. akt III SA 1608/02, twierdząc, że z tego przepisu wynika, że ustawodawca dla zachowania ulgi wymaga jedynie, by nabycie nowego lokalu, budynku lub uzyskanie pozwolenia na budowę nastąpiło nie później

niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia zbycia. Spełnienie tego warunku następuje także wtedy, gdy nabycie nowego lokalu nastąpiło wcześniej niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia zbycia.

7. Podatki i opłaty lokalne

Odnosnie do problematyki podatków i opłat lokalnych sądy administracyjne wypowiadały się wielokrotnie. Oddalając skargę kasacyjną syndyka masy upadłości spółki akcyjnej w przedmiocie podatku od nieruchomości wyrokiem z dnia 24 maja 2004 r., sygn. akt FSK 90/04, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż o wysokości stawki podatku od nieruchomości płaconego przez podmiot będący w upadłości decyduje pozycja prawna i faktyczna właściciela, a nie syndyka masy upadłości.

Na tle zawartych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity z 2002 r., Dz. U. Nr 9, poz. 84 ze zm.), zwaną dalej „ustawą o p.o.l.” delegacji do stanowienia aktów prawa miejscowego NSA wydał wyroki w odniesieniu do uchwał wydawanych przez rady gminy. Różnicowanie przez radę gminy wysokości podatku od nieruchomości pobieranego od budynków jest dopuszczalne jedynie dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania stosownie do art. 5 ust. 3 i ust. 4 ustawy o p.o.l. Natomiast w wyroku z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt FSK 1188/04, NSA stanął na stanowisku, że rada gminy może rozpocząć procedurę uchwałodawczą polegającą na wydaniu aktu prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego dopiero wówczas, gdy został zakończony proces legislacyjny w postaci ogłoszenia ustawy zawierającej delegację w Dzienniku Ustaw. Nie jest do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym taka sytuacja, aby rada gminy mogła stanowić o wydaniu aktu prawa miejscowego w sprawach podatkowych na podstawie upoważnienia ustawowego, w dniu, w którym takie upoważnienie oficjalnie nie weszło w życie (wyrok z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt FSK 485/04).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o p.o.l. obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości ciąży na najemcy nieruchomości (lub jej części) również wówczas, gdy gmina jest jedynie współwłaścicielem wynajmowanej nieruchomości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2004 r., sygn. akt SA/Bd 3321/03).

Istotną kwestią, rozstrzyganą w roku 2004 r., było zagadnienie zaliczenia nieruchomości do przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, albo podatkiem rolnym bądź leśnym.

Podstawowym kryterium, wynikającym z art. 2 ust. 2 ustawy o p.o.l., rozgraniczającym zaliczenie do przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym czy też podatkiem leśnym jest od 1 stycznia 2003 r. klasyfikacja w ewidencji gruntów i budynków. Dopiero kolejnym kryterium jest okoliczność, czy zostały one zajęte na prowadzenie (wykonywanie) działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna. Natomiast w wyroku z dnia 6 stycznia 2004 r., sygn. akt III SA 225/03, NSA uznał, że o charakterze prawnopodatkowym nieruchomości nie decyduje bezpośrednio zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 ustawy o p.o.l. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2004 r., sygn. akt III SA 1850/03).

W przypadkach, gdy współwłaściciel gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.) jest właścicielem gruntów wymienionych w definicji gospodarstwa rolnego (o powierzchni mniejszej niż 1 ha) grunty te należy uznać za wchodzące w skład gospodarstwa rolnego i opodatkować podatkiem rolnym. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości może nastąpić wyłącznie w sytuacji, w której ustalenia faktyczne potwierdzają, że grunty stanowiące własność i współwłasność podatnika mają łącznie powierzchnię mniejszą niż wymagana dla celów podatku rolnego – taki pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2004 r., sygn. akt III SA 1140/03.

8. Opłata skarbową i podatek od czynności cywilnoprawnych

Podstawą rozstrzygnięć w sprawach opłaty skarbowej i podatku od czynności cywilnoprawnych były przepisy nieobowiązującej już ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.) oraz obecnej ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959 ze zm.).

Transakcje dokonane po dniu 1 października 2002 r. powinny być uznane za niepodlegające podatkowi od czynności cywilnoprawnych.

Problematyczną kwestię Sąd rozstrzygnął przy zastosowaniu wykładni systemowej i celowościowej. Uznał bowiem, że przepis art. 4b ust. 1, który to właśnie znowelizował ustawę z 1993 r. o podatku od towarów i usług, miał zastosowanie także do regulacji prawnych zawartych w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych. Sprzedaż towarów dokonywana w składzie celnym, dotycząca towarów sprowadzonych tam z zagranicy, w stosunku do których nie powstał obowiązek w podatku od towarów i usług z tytułu importu, powinna być traktowana jako sprzedaż poza obszarem Rzeczypospolitej Polskiej także dla celów podatku od czynności cywilnoprawnych (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lipca 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 1279/03).

Podatek zapłacony od bezwzględnie nieważnej czynności prawnej, czyli zapłacony od czynności, która nie doszła do skutku, stanowi nadpłatę w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej jako nienależnie zapłacony. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 10 sierpnia 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 1869/03, podkreślił, że w takiej sytuacji podatnik może domagać się zwrotu uiszczanego podatku jednakże w trybie przepisów Ordynacji podatkowej o stwierdzeniu nadpłaty (art. 75 i nast.). Do nieważności bezwzględnej – inaczej niż do nieważności względnej – nie ma zastosowania instytucja zwrotu podatku przewidziana w art. 11 ust. 1 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Udział i rola w postępowaniu podatkowym biegłego była przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 292/03. Zastosowanie art. 6 ust. 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych w żadnym wypadku nie zwalnia organu podatkowego od obowiązku poczynienia samodzielnych ustaleń faktycznych, nakazując wszakże powołanie biegłego, którego opinia stanowi w postępowaniu dowodowym jedynie niezbędny element zebranego materiału. Opinia taka nie może zawierać ustaleń faktycznych dokonanych poza wiedzą i akceptacją organu prowadzącego postępowanie dowodowe, i to właśnie różni ją od dowodu z oględzin. Biegły posługując się wiadomościami specjalnymi ocenia bowiem, a nie ustala stan faktyczny sprawy. Odmienny pogląd prowadziłby to zaprzeczenia zasadzie, że to organ, a nie biegły, decyduje o załatwieniu sprawy

Do problemu zwrotu nadpłaty opłaty skarbowej odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2004 r., sygn. akt FSK 223/04, kładąc kres wcześniejszym rozbieżnościom traktowania odsetek za zwłokę

jako nadpłaty podatku. Sporna dotychczas była w orzecznictwie NSA i SN oraz w doktrynie podatkowej kwestia, od jakiego terminu część nienależnej wpłaty, która zaliczona została na poczet odsetek za zwłokę, traktować należało jako oprocentowaną nadpłatę podatku. Dodany do art. 72 Ordynacji podatkowej § 3 ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 459), która weszła w życie w dniu 5 czerwca 2001 r., stanowi, że jeżeli wpłata dotyczyła zaległości podatkowej, to na równi z nadpłatą traktuje się także część wpłaty, która została zaliczona na poczet odsetek za zwłokę. Regulacja ta miała charakter stanowiący, a nie tylko korygujący, co oznacza, że dopiero począwszy od dnia jej wejścia w życie, tj. 5 czerwca 2001 r., podatnikom przysługiwało oprocentowanie uiszczonych nienależnie wpłat zaliczonych w części na poczet odsetek za zwłokę.

Do kwestii, czy przywilej określony w art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), stanowiący o zwolnieniu prowadzącego zakład pracy chronionej z podatków obejmował swym zakresem przedmiotowym opłatę skarbową należną od umowy pożyczki dokonanej pomiędzy podmiotami działającymi w formie prawnej zakładu pracy chronionej Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się w wyroku z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt FSK 109/04. NSA twierdząc, że zwolnienie to nie obejmowało swym zakresem opłaty skarbowej od dokonanych czynności cywilnoprawnych, uzasadnił swoje stanowisko faktem, że skoro ustawodawca do dnia wejścia w życie ustawy z 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, tj. do dnia 1 stycznia 2001 r., nie utożsamiał podatku z opłatą skarbową pobieraną od czynności cywilnoprawnych – na co wskazują przepisy art. 2 § 1 pkt 1 i 3 Ordynacji podatkowej – to nie sposób przyjąć, iż uczynił tak przy formułowaniu powyższego zwolnienia przedmiotowego dla prowadzącego zakład pracy chronionej, które wprowadzone zostało do obrotu prawnego znacznie wcześniej, bo już z dniem 1 stycznia 1998 r. Dodał, że pogląd odmienny spowodowałby niedopuszczalne, prawotwórcze rozszerzenie przez organ stosujący prawo zakresu tej ulgi podatkowej.

Problem pożyczek, które udzielone zostały spółce akcyjnej przez jej akcjonariusza, rozstrzygnął NSA w wyroku z dnia 7 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 171/04. Odnosząc się do art. 1 ust. 3 ustawy o podatku od czynności

cywilnoprawnych, z którego wynikało, że w przypadku umowy spółki za jej zmianę uważa się m.in. pożyczki udzielone spółce przez wspólnika (akcjonariusza), NSA stanął on na stanowisku, że na gruncie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, a więc i na gruncie art. 2 tej ustawy, wprowadzającego wyłączenie z opodatkowania, pożyczki udzielone spółce przez wspólnika (akcjonariusza) traktować trzeba jako zmiany umowy spółki. A skoro na gruncie przepisów ustawy z 1993 r. o podatku od towarów i usług czynność zmiany umowy spółki jest czynnością podatkowo neutralną, to w rezultacie nie może ona być objęta wyłączeniem spod opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych, wskazanym w art. 2 pkt 4 tej ustawy.

Odmowę uznania nadpłaty podatku od czynności cywilnoprawnych należnego od umowy spółki, NSA zatwierdził wyrokiem z dnia 15 października 2004 r., sygn. akt FSK 617/04, w którym wyjaśnił różnice w ustawodawstwie podatkowym w odniesieniu do trzech sytuacji prawnych: tj. podziału, połączenia (fuzji) oraz przejęcia (inkorporacji) spółek handlowych. W sprawie tej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, która powstała w wyniku podziału spółki akcyjnej, zażądała pomniejszenia – należnego z tytułu jej powstania – podatku o kwotę podatku uiszczanego wcześniej z tytułu zawiązania spółki akcyjnej, która uległa następnie podziałowi. NSA zaznaczył, że w 2002 r., kiedy to powstało zobowiązanie podatkowe z tytułu powstania umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – uznane przez nią jako nienależne z uwagi na sukcesję po spółce akcyjnej, która przy swym tworzeniu także uiszczała stosowną daninę – mający w sprawie zastosowanie art. 93 § 6 Ordynacji podatkowej stanowił tylko o sukcesji uprawnień przysługujących osobie prawnej wykreślonej z rejestru na skutek jej podziału. Przepis ten – w przeciwieństwie do § 1 art. 93, który normował sytuację prawną w przypadku fuzji i inkorporacji spółek – nie dotyczył przejmowania przez następców prawnych, oprócz uprawnień, także i obowiązków prawnych zlikwidowanego podmiotu. Poza tym uiszczenie przez spółkę akcyjną, która następnie uległa podziałowi, podatku z tytułu jej zawiązania było zasadne i z tego względu nie powstało u niej uprawnienie do zwrotu zapłaconego podatku. A skoro tak, to i nie mogło ono należeć się – na zasadzie sukcesji uprawnień – spółce z ograniczoną odpowiedzialnością powstałej w wyniku podziału. Przepis art. 93 § 6 nie miał więc, zdaniem Sądu, zastosowania przy ocenie kwestii zasadności żądania spółki z ograniczoną

odpowiedzialnością odnośnie do zaliczenia na jej rzecz podatku uiszczanego wcześniej przez spółkę akcyjną, z której podziału ona powstała.

9. Egzekucja należności pieniężnych

Uwzględniając zażalenie na zarządzenie przewodniczącego wydziału wojewódzkiego sądu administracyjnego o wezwanie do uiszczenia wpisu od skargi Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 grudnia 2004 r., sygn. akt FZ 226/04, stwierdził, że wierzyciel dochodzący swych uprawnień w postępowaniu związanym ze ściąganiem należności z tytułu nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie społeczne rolników w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie ma obowiązku uiszczenia wpisu od skargi na podstawie art. 239 pkt 1 lit. e ustawy p.p.s.a.

Z unormowania art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.) wynika, że na wierzyciela spoczywa obowiązek ustalenia i wskazania w tytule wykonawczym adresu miejsca zamieszkania zobowiązanej osoby fizycznej. Brak tytułu wykonawczego w powyższym zakresie uzasadnia odmowę przystąpienia do egzekucji i zwrot tytułu wierzycielowi na podstawie art. 29 § 2 wymienionej ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 992/03).

Niedopuszczalne jest wydanie przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, wcześniej umorzonego w trybie art. 59 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji postanowień w przedmiocie uznania za nieuzasadniony zarzutu o zastosowaniu zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 stycznia 2004 r., sygn. akt III SA 916/02).

Zawieszenie postępowania egzekucyjnego, przewidziane w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz. U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.), stanowi zawieszenie z mocy prawa i nie wymaga wydania przez organ egzekucyjny postanowienia o zawieszeniu – art. 56 § 1 pkt 5 i § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2004 r., sygn. akt III SA 726/03).

III. Zagadnienia należące do właściwości Izby Gospodarczej

Zgodnie z art. 39 § 3 ustawy 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. W sprawach rozstrzygniętych przez Izbę Gospodarczą NSA dominowały sprawy celne, głównie odnoszące się do ustalenia wartości celnej towaru. Problemy sporne dotyczyły, między innymi, wykazania w deklaracji celnej danych dotyczących udzielanych rabatów, doliczania opłat licencyjnych do ceny importowanego towaru, weryfikacji dowodu pochodzenia towaru, a także świadectwa homologacji dla tzw. samochodów z kratką. Poza tym rozstrzygnięcia dotyczyły problemów odnoszących się do: ochrony własności przemysłowej, działalności gospodarczej, nadawania uprawnień zawodowych, udzielania koncesji, papierów wartościowych, czy jakości certyfikacji i normalizacji.

1. Prawo celne

W sprawach odnoszących się do problemów związanych z przepisami prawa celnego przedmiotem rozpoznawanych przez NSA skarg kasacyjnych były orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach dotyczących ustalenia wartości transakcyjnej farmaceutyków. W tych sprawach oceny dokonane przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny były zgodne z utrwaloną linią orzecniczą. Skarżący reprezentowali pogląd, że nie ciążył na nich obowiązek wykazywania w deklaracji celnej danych o istnieniu umowy dotyczącej udzielenia importerowi rabatu. NSA nie podzielił tego stanowiska twierząc, że rabat powinien być uwzględniony przy ustalaniu wartości transakcyjnej towarów według ceny faktycznie zapłaconej lub należnej również wtedy, gdy w momencie ustalania wartości transakcyjnej istnieje jedynie możliwość uzyskania rabatu. Zdaniem NSA, wyrażonym w sprawie sygn. akt GSK 633/04, rabat, jeżeli jest świadczeniem odnoszącym się do ceny importowanego

towaru, kształtuje jego cenę i w konsekwencji wartość celną, niezależnie od tego, kiedy został przyznany.

Odnosząc się do przepisów art. 23 § 1 i 9 kodeksu celnego, w sprawie sygn. akt GSK 53/04, NSA stwierdził, że wartością celną towaru jest jego wartość transakcyjna (cena faktycznie zapłacona lub należna), jeżeli nawet została ustalona lub zapłacona po przyjęciu zgłoszenia celnego. Podobnie w sprawie sygn. akt GSK 292/04 NSA stwierdził, redakcja ww. przepisów kodeksu celnego wskazuje na przyjęcie przez ustawodawcę jako wiążącej takiej wartości celnej, która jest ceną rzeczywistą (obliczoną ostatecznie i obejmującą faktyczne płatności). Podobne stanowisko zajął NSA w sprawie sygn. akt GSK 13/04 NSA uznając zgłoszenie celne, w którym przedmiotem importu były używane samochody osobowe, za nieprawidłowe.

W innych sprawach skarżący, w celu uzyskania preferencyjnej stawki celnej, dołączali do zgłoszeń celnych deklarację eksportera o pochodzeniu towarów z Unii Europejskiej. Organy celne mają prawo poddawać te deklaracje weryfikacji. W sprawie sygn. akt GSK 70/04 NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, że organ celny słusznie przyjął zgłoszenie celne, a następnie po jego weryfikacji (wynik negatywny) uznał zgłoszenie celne za nieprawidłowe.

W kwestii doliczenia opłat licencyjnych do ceny importowanego towaru w sprawie sygn. akt GSK 125/04 NSA ocenił umowę łączącą importera z jego zagranicznym kontrahentem, dotyczącą sprzedaży importowanego towaru. Ponoszone opłaty licencyjne (w zamian za prawo do produkcji telewizorów przy wykorzystaniu dostarczonej przez licencjodawcę wiedzy technicznej i prawo do sprzedaży wyprodukowanych przez skarżącą telewizorów ze znakiem towarowym licencjodawcy) nie odnosiły się do importowanego towaru, gdyż na podstawie umowy licencyjnej licencjodawca zobowiązał się do testowania i oceny pod względem technicznym licencjonowanych telewizorów i części, mając na uwadze odpowiednią jakość produkcji. Umowa nie uzależniała zakupu części od wyników tych testów i ocen.

Wykładni pojęcia „warunek sprzedaży” (określony w art. 30 § 1 pkt 3 kodeksu celnego) NSA dokonał w sprawie sygn. akt GSK 380/04 zwracając uwagę, że ten przepis pozostaje w ścisłym związku z art. 23 kodeksu celnego, który określa wartość celną towaru z ceną towaru (faktycznie zapłaconą lub należną). NSA stwierdził, że zasadne i usprawiedliwione jest wliczanie do ceny importowanego towaru tylko takich należności,

które znajdują ekwiwalent w towarze. Obowiązek uiszczenia opłaty licencyjnej jest warunkiem sprzedaży importowanego towaru w rozumieniu art. 30 § 1 pkt 3 kodeksu celnego tylko wtedy, gdy „opłata licencyjna stanowi należność za korzystanie z praw ucieleśnionych w tym towarze”. Oznaczenia umieszczone na papierze przeznaczonym na opakowania nie pełniły funkcji znaków towarowych i w związku z tym papier z tymi oznaczeniami nie był nośnikiem praw do znaków, a zatem zakup papieru nie mógł być obciążony obowiązkiem uiszczenia opłaty licencyjnej z tytułu używania znaków towarowych. Podobne stanowisko NSA wyraził w sprawie sygn. akt GSK 388/04.

Do problematyki prawidłowej klasyfikacji samochodów (z tzw. kratka) NSA odniósł się w sprawie sygn. akt GSK 365/04 uznając, że świadectwo homologacji pojazdu ma wagę dokumentu urzędowego w postępowaniu celnym obejmującym klasyfikację tego pojazdu według nomenklatury towarowej taryfy celnej (art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej w związku z art. 262 kodeksu celnego). NSA wyraził pogląd, co do pojmowania autonomii prawa celnego uznający, że używanie tego pojęcia w stosunku do gałęzi prawa stanowiącej część jednolitego systemu prawnego jest nieuzasadnione. Ustawodawca może w ramach prawa celnego wprowadzać pojęcia i terminy nieznanne innym gałęziom prawa.

Na uwagę zasługuje zagadnienie prawne dotyczące skutków prawnych upływu trzyletniego terminu do wydania decyzji w przedmiocie uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe w przypadku, gdy upływ terminu nastąpił w toku postępowania odwoławczego, w sytuacji gdy decyzja organu celnego pierwszej instancji została wydana przed upływem tego terminu. NSA wyraził pogląd, że z treści art. 65 § 4 pkt 2 kodeksu celnego wynika, że przewidziany w art. 65 § 5 termin dotyczy wydania decyzji przez organ pierwszej instancji, gdyż do kompetencji tego organu należy weryfikacja wadliwego zgłoszenia celnego (sygn. akt GSR 1087/04 i sygn. akt GSR 1226/04).

2. Ochrona własności przemysłowej

W sprawach z zakresu ochrony własności przemysłowej szczególne trudności w sprośtaniu wymogom skargi kasacyjnej mieli rzecznicy patentowi, zwłaszcza legitymujący się wykształceniem technicznym. NSA ze względu na określony w art. 183 ustawy p.p.s.a. obowiązek rozpoznawania

sprawy w granicach skargi kasacyjnej i uwzględniania z urzędu jedynie nieważności postępowania obowiązany był wielokrotnie do odrzucania lub oddalania skarg kasacyjnych, w których brakowało elementów konstrukcyjnych takich skarg, albo gdy nie zawierały one usprawiedliwionych podstaw. Chodziło głównie o utożsamianie zarzutu naruszenia prawa materialnego z niewyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy (np. postanowienie sygn. akt GSK 798/04 i wyroki: sygn. akt GSK 246/04, sygn. akt GSK 639/04 i sygn. akt GSK 811/04), mylenie bezprzedmiotowości postępowania z postępowaniem o unieważnieniu prawa do rejestracji znaku towarowego (wyrok sygn. akt GSK 774/04) czy też o nieuwzględnianie zasady orzekania przez sądy administracyjne według stanu faktycznego i prawnego istniejących w dniu wydania ostatecznej decyzji administracyjnej (wyrok sygn. akt GSK 888/04).

W orzecznictwie Urzędu Patentowego utrzymywało się nadal dążenie do eksponowania w lakonicznych decyzjach prymatu doświadczenia zawodowego jego ekspertów z pominięciem podstawowych wymogów postępowania administracyjnego przy gromadzeniu i ocenie dowodów oraz uzasadnianiu decyzji. Zaznaczyło się to szczególnie wyraźnie w sprawie sygn. akt GSK 899/04, gdzie w odpowiedzi na skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uchylającego taką właśnie decyzję, Prezes Urzędu Patentowego zarzucił wyrokowi niedopuszczalną ingerencję w niezawisłość członków jego kolegium orzekającego przy ocenie dowodów i stanu faktycznego sprawy oraz – co do zasady – dodatkową uciążliwość i zbędność korzystania z opinii biegłych, kwestionując oprócz tego istnienie przepisów określających wymogi uzasadnienia decyzji wydawanych w trybie postępowania spornego.

Przy wydawaniu wyroku sygn. akt GSK 775/04 z 10 grudnia 2004 r. NSA skorzystał dodatkowo z uprawnień wojewódzkiego sądu administracyjnego określonych w art. 188 ustawy p.p.s.a., uchylając zaskarżony wyrok WSA w Warszawie i oddalając skargi obu stron na decyzję Urzędu Patentowego w sprawie unieważnienia znaku towarowego. Zaskarżonym wyrokiem uchylono jedynie część uzasadnienia decyzji, w której odmówiono zastosowania dodatkowej podstawy unieważnienia znaku towarowego, a wykonanie tego wyroku – jak to przedstawiono w postanowieniu wyjaśniającym zaistniałe na jego tle wątpliwości – miało nastąpić przez wydanie decyzji o dotychczasowej treści, uzupełnionej o dodatkową podstawę prawną i dostosowany do niej nowy fragment uzasadnienia. Szwajcaryjczyk, 2004, s. 100

3. Działalność gospodarcza

W tej kategorii spraw wpłynęło do NSA w 2004 r. kilkadziesiąt skarg kasacyjnych, do których należały, między innymi, sprawy dotyczące zwrotu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych: sygn. akt GSK 354/04, sygn. akt GSK 349/04, sygn. akt GSK 348/04, sygn. akt GSK 95/04, sygn. akt GSK 94/04, sygn. akt GSK 93/04 uiszczonych przez zakłady pracy chronionej. Problem we wskazanych wyżej sprawach sprowadzał się do rozstrzygnięcia sporu dotyczącego charakteru opłat przewidzianych w art. 11¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.). Naczelny Sąd Administracyjny podzielił w powyższych sprawach pogląd wyrażony w tezie uchwały składu pięciu sędziów NSA z dnia 6 maja 2003 r. sygn. akt FPK 11/02, że opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przewidziana w art. 11¹ ww. ustawy jest opłatą o charakterze publicznoprawnym, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 86, poz. 960 ze zm.). W konsekwencji rozstrzygnięto, że z opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jako stanowiącej niepodatkowy dochód budżetu gminy (niepodatkową należność budżetową) zwolnione są z mocy art. 31 ust 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zakłady pracy chronionej.

Omówienia wymaga orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniające skargę kasacyjną w przedmiocie wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej (sygn. akt. GSK 891/01). W rozpatrywanym przez Sąd stanie faktycznym decyzją burmistrza gminy wykreślono z urzędu z ewidencji działalności gospodarczej skarżących – małżonków prowadzących wspólnie działalność gospodarczą. Jako podstawę prawną decyzji wskazano art. 88i ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). W świetle tego przepisu wpisy do ewidencji działalności gospodarczej jednostek organizacyjnych, które w dniu 1 stycznia 2001 r. nie są przedsiębiorcami, podlegają wykreśleniu z urzędu. Organ przyjął domniemanie, że działalność gospodarcza skarżących była realizowana w formie spółki cywilnej. W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji stanął na stanowisku, że skarżący zasadnie zostali skreśleni z ewidencji działalności gospodarczej w oparciu o przepis art. 88i ww. ustawy, ponieważ w świetle art. 2 ust.2 tej ustawy przedsiębiorcą może

być tylko jedna osoba fizyczna. Zdaniem Sądu, ustalenia organu odnośnie do domniemania prowadzenia działalności w formie spółki cywilnej pozostają bez znaczenia, ponieważ w świetle wyżej cytowanych przepisów, po 1 stycznia 2001 r. zespół osób fizycznych nie posiadał przymiotu przedsiębiorcy. Odnosząc się do zarzutów kasacyjnych – naruszenia art. 88i ww. ustawy oraz art. 1a ust.3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KRS (Dz.U. Nr 121, poz. 770 ze zm.) – Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na niejednorodność orzecznictwa w podobnych sprawach, przytaczając orzeczenia: z dnia 19 września 2002 r. (sygn. akt SA/Bk 392/02) oraz z dnia 20 marca 2003 r. (sygn. akt IISA 3285/01). W pierwszym z cytowanych orzeczeń Sąd przyjął, że istnienia umowy spółki cywilnej nie można domniemywać, z uwagi na treść art. 860 § 2 k.c. a wpis małżonków oznacza jedynie, że małżeństwo wspólnie prowadzi działalność, nie tworząc w ten sposób nowego przedsiębiorcy. Jeżeli oboje małżonkowie zostali ujęci w ewidencji pod jedną pozycją z jednoczesnym ujawnieniem danych osobowych każdego z nich, nie mają oni obowiązku uzyskiwania oddzielnych wpisów, ani nie mogą być wykreśleni z ewidencji w okresie przejściowym, o którym mowa w art. 1a ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę o KRS. W drugim orzeczeniu podniósł, że ustawa – Prawo działalności gospodarczej nie zna podmiotu gospodarczego – przedsiębiorcy działającego jako dwie osoby fizyczne, ani też nie zna podmiotu działającego w formie jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, z wyjątkiem spółki prawa handlowego (art. 2 ust. 2 i 3 tej ustawy). Skoro art. 88i – Prawa działalności gospodarczej nakazuje wykreślić z ewidencji działalności gospodarczej wpisy jednostek organizacyjnych, które w dniu 1 stycznia 2001 r. nie są przedsiębiorcami, to małżonkowie wspólnie prowadzący działalność gospodarczą podlegają wykreśleniu z urzędu. W treści orzeczenia kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do art. 68 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808), w którym ustawodawca postanowił, że organ ewidencyjny w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy wzywa każdego z małżonków, wpisanych do ewidencji pod wspólnym numerem ewidencyjnym, do złożenia wniosku o zmianę wspólnego wpisu. Dopiero w przypadku niezłożenia takiego wniosku, organ ewidencyjny (do dnia 31 grudnia 2005 r.) dokona wykreślenia wspólnego wpisu małżonków z ewidencji działalności gospodarczej. Sąd

III. Zagadnienia należące do właściwości Izby Gospodarczej

stanał na stanowisku, że regulacja ta pozwala na przyjęcie, iż art. 88i ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej nie ma zastosowania do małżonków wpisanych do ewidencji pod wspólnym numerem ewidencyjnym oraz dodał, że wykładnia ta konieczna jest ze względu na konstytucyjną zasadę równości praw majątkowych wyrażoną w art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust.1 Konstytucji RP, ponieważ organ ewidencyjny będzie zobowiązany do stosowania zasad określonych w tym przepisie do innych małżonków wspólnie wpisanych do ewidencji działalności gospodarczej. Niedopuszczalne jest przyjęcie wykładni rozszerzającej art. 1a ust. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KRS (Dz. U. Nr 121, poz. 770 ze zm.), że obowiązek dostosowania formy wykonywanej działalności do wymogów tej ustawy, nałożony na osoby fizyczne, które do dnia 31 grudnia 2000 r. wykonywały działalność gospodarczą jako wspólnicy spółek cywilnych – obejmuje również osoby prowadzące działalność gospodarczą w formie nie dającej im przymiotu przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy – Prawo działalności gospodarczej. Wykładnia taka ma nie tyle charakter wykładni rozszerzającej, co charakter normotwórczy, i to *contra legem*, ponieważ ustawodawca dokładnie określił krąg osób, które zostały objęte obowiązkiem dostosowania formy wykonywanej działalności do wymogów ustawy.

4. Nadawanie uprawnień zawodowych oraz uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć

Wydanie świadectwa kwalifikacyjnego uprawniającego do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 1998 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymogów, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (Dz.U. Nr 138, poz. 894 ze zm.) jest możliwe, jeżeli osoba ubiegająca się o świadectwo kwalifikacyjne posiada świadectwo ukończenia szkoły średniej o specjalizacji rachunkowość (§ 2 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia). Ukończenie Technikum Finansowego i uzyskanie świadectwa dojrzałości o specjalności ubezpieczenia, a więc innej niż rachunkowość, oraz prawa do używania tytułu „technik finansowy” nie może być kwalifikowane jako ukończenie szkoły średniej o specjalności rachunkowość w rozumieniu § 2 ust. 2 pkt 3 tego rozporządzenia (sygn. akt GSK 921/04, sygn. akt GSK 799/04).

5. Udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów...

Uchwała rady izby notarialnej będąca jednocześnie jej postanowieniem w sprawie opinii o kandydacie na notariusza powinna być podpisana przez wszystkich członków rady biorących udział w jej podejmowaniu. Tylko wtedy prawidłowo zrealizowane jest wymaganie podpisu postanowienia postawione przez art. 124 § 1 k.p.a. Nie ma tu miejsca na działanie prezesa izby notarialnej. Przepisy postępowania administracyjnego nie pozwalają na podpisywanie aktów (decyzji, postanowień) organów kolegialnych jedynie przez osobę reprezentującą taki organ (sygn. akt GSK 244/04).

Do kompetencji poszczególnych organów samorządu doradców podatkowych, wynikających *expressis verbis* z przepisów ustawy o doradztwie podatkowym oraz przepisów Statutu Krajowej Izby Doradców Podatkowych, NSA odniósł się w sprawach sygn. akt GSK 112/04, sygn. akt GSK 111/04, sygn. akt GSK 110/04 i sygn. akt GSK 109/04. W świetle uregulowań prawnych zawartych w ustawie o doradztwie podatkowym postanowienia § 21 ust. 2 pkt 13 zawarte w statucie Krajowej Izby nie mogą stanowić upoważnienia dla Krajowej Rady do podejmowania uchwał, które nie wynikają z zakresu jej zadań określonych w ustawie o doradztwie podatkowym.

5. Udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, działalność pocztowa i telekomunikacyjna

Do przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114), NSA odniósł się w prawie sygn. akt GSK 550/04. Oddalając skargę kasacyjną wniesioną przez Przewodniczącą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji od wyroku NSA (sygn. akt II SA 269/01) w sprawie przyznania prawa do rozpowszechniania programu radiofonicznego na obszarze objętym koncesją i odmowy przyznania tego prawa pozostałym uczestnikom postępowania NSA podkreślił, iż zgodnie z art. 36 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz.1114), w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się w szczególności stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 1 ustawy, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją. Stosownie do art. 1 ust.1 tej ustawy zadaniem

radiofonii i telewizji jest dostarczanie informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechnianie edukacji obywatelskiej, dostarczanie rozrywki i popieranie krajowej twórczości audiowizualnej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że brak jest wystarczającej argumentacji do przyjęcia założenia, że kolejność zadań określonych w powyższym artykule jest ich zestawieniem według kryterium ważności bądź rangi. Dopiero w porównaniu z art. 36 ust.1 pkt 1 ustawy stopień realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją, stwarza podstawę do wybrania tego z wniosków koncesyjnych, który istniejące oczekiwania społeczne uwzględni najlepiej. Dokonując powyższego w ramach uznania administracyjnego organ koncesyjny wskazuje okoliczności, które jego zdaniem wpłynęły na wynik sprawy. W razie braku możliwości zastosowania wymienionego kryterium organ koncesyjny winien przeprowadzić rzetelne i dogłębne porównanie propozycji programowych, po ewentualnym ich uzupełnieniu w trybie art. 64 §2 k.p.a.

Dla oceny powszechności usług pocztowych w rozumieniu art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (jedn. tekst Dz.U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564) istotne znaczenie ma fakt, iż krąg nadawców jest ograniczony i zindywidualizowany w wyniku zawieranych przez przedsiębiorstwo indywidualnych, pisemnych umów o świadczenie określonych usług kurierskich. Jeżeli w ramach tych umów przedsiębiorca świadczący usługi kurierskie także przyjmuje przesyłki listowe o masie do 2000 g, to taka czynność nie stanowi usługi pocztowej o charakterze powszechnym (sygn. akt GSK 77/04).

6. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe

Na normę prawną kształtującą obowiązek informacyjny spółki publicznej składają się unormowania zawarte w art. 148 pkt 1 w związku z art. 147 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 49, poz. 447) i art. 364 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.). Przy egzekwowaniu tego obowiązku w trybie art. 85 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi bezwzględnie muszą być zachowane zasady interpretacji i stosowania norm o charakterze

restrykcyjnym, ukształtowane w dziedzinie prawa karnego, zwłaszcza prymatu wykładni językowej nad innymi rodzajami wykładni (sygn. akt GSK 30/04, 31/04).

IV. Zagadnienia należące do właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej

Zgodnie z art. 39 § 4 ustawy p.u.s.a. Izba Ogólnoadministracyjna sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach nie należących do właściwości Izby Finansowej i Izby Gospodarczej, 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. W 2004 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego wniesiono 1969 skarg kasacyjnych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz od orzeczeń NSA wydanych przed 1 stycznia 2004 r. w trybie art. 101 i 102 ustawy – Przepisy wprowadzające s.a. dotyczących aktów i innych czynności organów (z czego załatwiono 836). Najwięcej spraw dotyczyło budownictwa oraz nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego (382 skargi kasacyjne). Wiele skarg kasacyjnych wniesiono również w sprawach z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych (159 skarg kasacyjnych) oraz w sprawach dotyczących uchwał jednostek samorządu terytorialnego (140).

W omawianym roku do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło również 1 731 zażaleń, spośród których załatwiono 923. Oddalono zażalenia w 682 przypadkach, odrzucono w 35, natomiast w 20 sprawach uchylono zaskarżone postanowienie i rozpoznano sprawę, a w 164 przypadkach uchylono zaskarżone postanowienie w całości lub w części i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał postanowienie. Ponadto do Izby wniesiono 184 wnioski o rozstrzygnięcie sporu o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi

kolegiami odwoławczymi bądź sporu kompetencyjnego między organami tych jednostek a organami administracji rządowej (załatwiono 152 wnioski). Od września 2004 r. do Izby wpłynęło także 136 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (z czego załatwiono 99 spraw).

1. Sprawy z zakresu budownictwa

Podstawę rozstrzygnięć w sprawach z zakresu budownictwa stanowiły przepisy ustaw: z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229, ze zm.), jak i obecnie obowiązującej z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity z 2003 r., Dz. U. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), zwanej dalej w skrócie: „prawo budowlane”, oraz przepisy rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki: z dnia 3 lipca 1980 r., z dnia 14 grudnia 1994 r. i wreszcie z dnia 12 kwietnia 2002 r.

Stosunkowo znaczna liczba rozstrzygnięć w sprawach budowlanych odnosiła się do postanowień wydanych na podstawie art. 61 ustawy p.p.s.a. w zakresie wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Wstrzymanie wykonania może nastąpić zarówno przez organ administracji, jak i sąd administracyjny. Wstrzymanie wykonania przez organ administracji może nastąpić na wniosek i z urzędu. Sąd może wydać orzeczenie w tej sprawie jedynie na wniosek, w którym skarżący wykaże istnienie okoliczności wskazujących na spełnienie przesłanek określonych w art. 61 § 3 ustawy p.p.s.a. (np. sprawa sygn. akt OZ 214/04). Należy przy tym zwrócić uwagę, że wstrzymanie wykonania decyzji w trybie art. 61 ustawy p.p.s.a. w sprawach budowlanych może być uzależnione od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora, stosownie do art. 35 lit. a prawa budowlanego. Zgodnie z art. 61 § 3 ustawy p.p.s.a. sąd może wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W postanowieniu z dnia 30 września 2004 r., sygn. akt OZ 454/04 podkreślono, że pojęcie „szkody” wymienione w tym przepisie nie obejmuje zobowiązań o charakterze publicznoprawnym. W tej sprawie chodziło o opłatę legalizacyjną wymierzoną na podstawie art. 49 ust. 3 prawa budowlanego.

W kilku orzeczeniach odniesiono się do stosowania i wykładni przepisów prawa budowlanego. Tak np. wyrok w sprawie sygn. akt OSK 594/04 dotyczył wykładni art. 36 lit. a prawa budowlanego w zakresie istotnych odstępstw od warunków określonych w pozwoleniu na budowę. NSA w uzasadnieniu wskazał, że art. 36 lit. a, ma zastosowanie tylko do obiektu określonego w pozwoleniu na budowę, a nie innego obiektu czy obiektów, choćby ich przeznaczenie było podobne, a nawet identyczne. W sprawie sygn. akt OSK 329/04 NSA oddalił skargę kasacyjną odnoszącą się do nakazu rozbiórki obiektu budowlanego, w której zarzucono naruszenie art. 64 Konstytucji w zakresie ochrony własności, uzasadniając to istnieniem podstawy do wydania takiego nakazu w ustawie – Prawo budowlane.

Do interpretacji pojęcia użytego w pozwoleniu na budowę „bezpośrednio przy granicy działki sąsiedniej” NSA odniósł się w sprawie sygn. akt OSK 743/04 stwierdzając, że nie jest to równorzędne z wyrażeniem zgody na ingerencję w ścianę sąsiedniego budynku.

Do art. 30 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego (obowiązek zgłoszenia właścicielowi organowi budowy ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych) odniesiono się w sprawie sygn. akt OSK 454/04 dotyczącej budowy ogrodzenia, stwierdzając, że droga nie zaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych stanowi „inne miejsce publiczne”, jeżeli z tej drogi może korzystać i korzysta nieograniczona liczba osób.

W wyroku sygn. akt OSK 108/04, NSA odniósł się do stosowania art. 48 prawa budowlanego (tzw. samowola budowlana) w sytuacji, gdy ustawa przewiduje obowiązek zgłoszenia wykonywania określonych robót. Brak sprzeciwu właściwego organu wyłącza co do zasady ustalenie, że naruszono art. 48 ww. prawa.

Budowa obiektów kontenerowych nie wymaga pozwolenia tylko wówczas, gdy są przeznaczone do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych i w celu ich wykonania. Budowa takich obiektów w celu prowadzenia w nich działalności gospodarczej stanowiła samowolę budowlaną w rozumieniu art. 48 prawa budowlanego w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (wyrok sygn. akt OSK 104/04).

2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

Mimo wejścia w życie z dniem 11 lipca 2003 r. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) podstawę rozstrzygnięć w sprawach z tego zakresu stanowiły przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), zwanej dalej w skrócie: „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym”, a także ustawy poprzedzającej z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 35, poz. 185 ze zm.) uchylonej mocą ustawy z 1994 r. Odnoszono się tu głównie do protestów i zarzutów do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. NSA oddalił kasacje w sprawach, w których wojewódzkie sądy administracyjne zobowiązały rady gmin rozpatrujące zastrzeżenia zgłoszone do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, do kwalifikowania ich, niezależnie od nazwy użytej przez zgłaszającego, odpowiednio do kategorii protestów lub zarzutów, w zależności od tego, czy kwestionowany projekt planu narusza interes prawny zgłaszającego czy też nie (np. wyroki z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt OSK 278/04 i sygn. akt OSK 279/04), a uwzględnił te skargi kasacyjne, w których sąd pierwszej instancji przechodził nad tym do porządku, mimo że rada gminy odrzucała zastrzeżenia do projektu miejscowego planu nie wyjaśniając dostatecznie kwestii naruszenia interesu prawnego skarżącego (np. wyrok z dnia 4 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 211/04).

Kolejna grupa spraw rozpatrywanych przez NSA dotyczyła regulacji przejętych przez nową ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, m.in. przepisów dotyczących renty planistycznej. W wyroku z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 520/04, NSA odniósł się do charakteru prawnego opłaty na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podzielając pogląd, że przedmiotowa opłata ma niektóre cechy podatku w świetle art. 6 Ordynacji podatkowej, to za taki podatek nie może być uznana. To oznacza, że do ustalenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zastosowanie mają przepisy k.p.a., a nie Ordynacji podatkowej. Gmina może dochodzić przedmiotowej opłaty w terminie 5 lat od dnia powstania zobowiązania.

Termin określony w art. 36 ust. 3 ww. ustawy jest, zdaniem NSA, terminem procesowym. Jego przekroczenie nie wyłącza możliwości orzekania w sprawie, stanowiąc takie naruszenie prawa, które nie ma istotnego wpływu na wynik sprawy (zob. wyrok NSA z dnia 27 października 2004 r. sygn. akt OSK 774/04).

Kilka wyroków odnosiło się do możliwości ograniczenia prawa własności ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wyrokach z dnia 22 września 2004 r., sygn. akt OSK 456/04 i z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt OSK 488/04, NSA podkreślił, że ochrona prawa własności określona w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz postanowieniach art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie jest prawem absolutnym, ponieważ w art. 64 ust. 3 Konstytucja dopuszcza możliwość ograniczeń tego prawa wskazując formalne i materialne przesłanki tych ograniczeń (materia ustawowa oraz przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3: niezbędność wprowadzenia ograniczenia dla ochrony wartości takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności). Ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mają swoje umocowanie w art. 2 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, proporcjonalnie do dyktowanych interesem publicznym potrzeb.

NSA zwrócił uwagę na wiążący charakter ustaleń miejscowego planu (zob. np. wyroki NSA z dnia 14 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 386/04, z dnia 31 sierpnia 2004 r. sygn. akt OSK 472/04 i z dnia 3 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 714/04), których interpretacja (w razie wątpliwości) powinna być oparta na normie zawartej w art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, podkreślając, że dopiero łączne spełnienie dwóch przesłanek wynikających z ww. przepisu, tj. zgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz innymi przepisami prawa, upoważnia właściwy organ administracji publicznej do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla zamierzonej inwestycji (np. sygn. akt OSK 472/04, sygn. akt OSK 386/04). Z kolei wyrokiem z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 714/04 NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, nie akceptując interpretacji art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dopuszczającej warunkowe ustalenia

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli ustalenia planu dopuszczają zabudowę „plombową” na określonym obszarze, to warunek planu: możliwość jej realizacji po uchwaleniu planów większej szczegółowości nie może być skuteczny, ponieważ jego realizacja uniemożliwiłaby realizację ustaleń planu, tworząc rezerwy terenów na czas przyszły i nieokreślony.

W kwestii warunków zabudowy i zagospodarowania terenu NSA, w wyroku z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt OSK 680/04, stanął na stanowisku, że przepis art. 46 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie tworzy podstawy do zmiany decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 155 k.p.a. również wówczas, gdy decyzja ta została wydana na wniosek osoby nie będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Określone prawa z ww. decyzji wynikają nie tylko dla jej wnioskodawcy, ale także dla każdej ze stron. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, że nabycie prawa z decyzji jest tożsame z korzyścią jaką strona osiąga pod względem prawnym w załatwieniu sprawy decyzją ostateczną. Korzyścią tą dla strony, wynikającą z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, może być, obok prawa do działań na rzecz znoszenia uprawnień inwestycyjnych wnioskodawcy decyzji, stabilizacja sfery prawnej ukształtowanej w wyniku konkretyzacji prawa wnioskodawcy. I nie zmienia tego fakt, iż przedmiotowa decyzja może być wydana wielu wnioskodawcom. Zawsze bowiem będzie następowała stabilizacja sfery prawnej strony w ramach poszczególnych stosunków materialnoprawnych.

Do problemu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym toczącym się na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, kwestionującym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, NSA odniósł się w wyroku z dnia 3 września 2004 r. sygn. akt OSK 476/04 twierdząc, że prawa strony w tym postępowaniu kształtowane są na innych zasadach niż w postępowaniu administracyjnym. Wnoszący skargę w postępowaniu sądowoadministracyjnym musi się wykazać nie tylko interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem tego interesu lub uprawnienia skarżącego i jest ono związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego). Jednakże w sytuacji, gdy rada gminy narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale zgodnie z obowiązującym prawem w granicach uprawnień przysługujących gminie z mocy art. 3 ust. 1 oraz art. 1 ustawy o zagos-

podarowaniu przestrzennym, w ramach których rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy, wówczas sąd nie ma podstaw do uznania nieważności uchwały rady gminy.

3. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W sprawach z zakresu ochrony środowiska NSA odniósł się do kontroli organów Inspekcji Ochrony Środowiska, o której mowa w rozdziale 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. z 2002 r. Dz. U. Nr 112, poz. 982 ze zm.), twierdząc że nie można jej utożsamiać z oględzinami, o których mowa w art. 79 § 1 k.p.a. W wyroku sygn. akt OSK 601/04 Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę kasacyjną wyraził pogląd, że przepisy ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska stanowią o kontroli przeprowadzanej na podstawie i w trybie tej ustawy powodując, iż do samych czynności kontrolnych tej Inspekcji nie mają zastosowania przepisy kpa, co nie wyklucza możliwości przeprowadzenia w sprawie innych dowodów na podstawie i w trybie przepisów k.p.a.

Wyrażenie opinii w zakresie opiniowania ilości, rodzaju i wieku wyciętych drzew przez uprawnionego biegłego z dziedziny ochrony przyrody nie narusza przepisów postępowania dowodowego (art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a.) przy wskazaniu przez samorządowe kolegium odwoławcze, że potrzebna jest opinia „np. dendrologa” i nie może być rozumiane, że w sprawie opinię ma wyrazić wyłącznie dendrolog (sygn. akt OSK 627/04).

Określony w art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie lub przesadzenie drzewa albo krzewu obciąża podmioty korzystające z nieruchomości, niezależnie od tytułu użytkowania. Użytkowanie powinno być rozumiane jako szeroko pojęte prawo do dysponowania nieruchomością lub do korzystania z niej, zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z ustawy lub umowy, a więc zarówno przez właściciela, zarządcę, użytkownika wieczystego, posiadacza samoistnego, a także posiadacza zależnego, jak również przez jednostki organizacyjne uprawnione z mocy ustawy lub decyzji do korzystania z nieruchomości (sygn. akt OSK 678/04).

Część spraw związanych z opłatami i karami za wycięcie drzew lub krzewów rozstrzygano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 października

1991 r. o ochronie przyrody (uchylonej z dniem 1 maja 2004 r.). W sprawie sygn. akt II SA Lu 267/03 WSA w Lublinie uchylając decyzję wskazał, że przepis art. 471 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody stanowi, iż jednostkowe stawki za wycięcie drzew muszą być ustalone w zależności od obwołu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm danego rodzaju lub gatunku drzewa, a nie mierzonego na wysokości ścięcia drzewa. W sprawie sygn. akt IV SA 2082/03 poruszono kwestię terminu wniesienia opłaty za usunięcie drzewa, gdy ma być przesadzone w inne miejsce. Opłata ustalona przy udzieleniu zezwolenia może być odroczone na okres dwóch lat i jeżeli po tym okresie przesadzone drzewa (krzewy) zachowały żywotność lub uschły na skutek siły wyższej albo klęski suszy, opłata podlega umorzeniu. Zdaniem sądu opłatę można pobrać przez okres dwóch lat po przesadzeniu, jednakże musi być związek przyczynowy pomiędzy przenoszeniem rośliny a niezachowaniem przez nią żywotności.

4. Sprawy z zakresu dróg publicznych

W kategorii spraw z zakresu dróg publicznych kontrolowanych przez sądy administracyjne decyzje administracyjne, były wydawane na podstawie ustaw: z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. z 2000 r. Dz.U. Nr 71, poz. 838 ze zm.), z dnia 30 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity z 2003 r. Dz.U. Nr 55, poz. 515 ze zm.), z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.).

Dotyczyły one najczęściej: zajęcia pasa drogowego, uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi, licencji na wykonywanie transportu drogowego, w tym również transportu międzynarodowego, rejestracji pojazdu oraz wymierzenia kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia. Wśród organów administracji publicznej, których decyzje były kontrolowane przez sądy administracyjne, należałoby wymienić: samorządowe kolegia odwoławcze, Ministra Infrastruktury, Komendantów Wojewódzkich Policji, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, a wcześniej Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych, Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

Sprawy odnoszące się do zajęcia pasa drogowego najczęściej są związane z inwestycjami polegającymi na układaniu, konserwacji, remoncie i usuwaniu awarii urządzeń zagłębionych pod ziemią, służących do przesyłania

wody, gazu, prądu, centralnego ogrzewania, czy też związanych z telekomunikacją. Tego typu urządzenia przesyłowe najczęściej są ułożone wzdłuż ciągów komunikacyjnych i każdorazowe roboty remontowe czy też konserwacyjne wymagają częściowego lub całkowitego zamknięcia określonego odcinka drogi, szczególnie w miastach, co wiąże się z wydaniem pozwolenia i nałożeniem stosownych opłat z tego tytułu. Występowały również sprawy zajęcia pasa drogowego przez urządzenia nie związane z korzystaniem z dróg (urządzenia służące reklamie, które usytuowane jak najbliżej drogi publicznej mogą utrudniać ruch drogowy, czy nawet stanowić niebezpieczeństwo dla użytkowników dróg). Wysokość kary pieniężnej za naruszenie przepisów ww. ustaw kształtuje się od kilku do kilkunastu tysięcy złotych. W szczególności jeśli dotyczy to spraw związanych z wykonywaniem transportu drogowego towarowego lub osobowego czy też transportu międzynarodowego, wymagających odpowiednich licencji, mamy do czynienia z podmiotami, które działają w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej. Sprawy rozpoznawane przez Naczelny Sąd Administracyjny, co do naruszenia przepisów o transporcie drogowym, czy też prawa o ruchu drogowym, dotyczą niekiedy przewoźników posiadających jeden pojazd, a niekiedy i takich, którzy dysponują kilkudziesięcioma pojazdami, własnymi bazami serwisowymi i magazynowymi oraz zatrudniającymi od kilkudziesięciu do kilkuset pracowników. W tego typu przypadkach, kiedy wykonywanie transportu drogowego jest jednocześnie prowadzeniem działalności gospodarczej, odmowa wydania licencji czy też jej cofnięcie przez uprawnione organy stanowi dla strony utratę możliwości wykonywania zawodu, a co za tym idzie utratę miejsca pracy i brak środków do życia, co najczęściej podnoszone jest przez skarżących. Dla tego w takich sprawach, obok kwestii merytorycznych, niezwykle istotne jest przestrzeganie terminów załatwiania spraw.

5. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami

Wśród rozpoznanych przez Naczelny Sąd Administracyjny spraw większość dotyczyła podziału nieruchomości, opłat adiacenckich, uwłaszczenia i nabywania przez użytkowników wieczystych własności nieruchomości oraz wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości.

Z rozpoznawanych skarg kasacyjnych wynika, że istotne problemy stwarza organom administracyjnym stosowanie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.). Początkowo odnosiło się to głównie do zakresu przedmiotowego tej ustawy, choć i zakres podmiotowy budził wątpliwości. Po nowelizacji ustawy problem jej zakresu przedmiotowego został w zasadzie usunięty.

Tylko osoba fizyczna, która w okresie zakreślonym tą normą, była użytkownikiem wieczystym gruntu lub jej następca prawny (który w prawa tej osoby wstąpił po ww. okresie przewidzianym w ustawie) mogli nabyć prawo własności do gruntu (sygn. akt OSK 745/04).

W sprawach dotyczących podziału nieruchomości na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 2004 r., sygn. akt OSK 275/04, wydany w sprawie dotyczącej podziału nieruchomości na potrzeby budowy autostrady, w którym Sąd stwierdził, że podziału nieruchomości w trybie art. 95 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543 ze zm.) nie można rozpatrywać w oderwaniu od celu, dla którego podział ten następuje, a którego podstawę stanowi ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady wydana w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 października 1999 r. o autostradach płatnych (tekst jedn. z 2001 r. Dz.U. Nr 110, poz. 1192 ze zm.). Ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady przesądza o zakresie podziału gruntu i wpływa na sposób przeprowadzenia podziału na gruncie. W przypadku dokonania podziału nieruchomości w trybie art. 95 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami wójt, burmistrz lub prezydent nie wydają opinii, o jakiej stanowi art. 93 ust. 4 tej ustawy, tj. o zgodności proponowanego podziału z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Odnosnie do uwłaszczenia państwowych osób prawnych Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z 22 czerwca 2004 r., sygn. akt 374/04 nie dopatrywał się rażącego naruszenia art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach naukowo-badawczych (tekst jedn. z 1991 r. Dz.U. Nr 44, poz. 194 ze zm.) przy uwłaszczeniu Instytutu, stojąc na stanowisku, że w sprawie uwłaszczenia nie ma zastosowania późniejsze (po 5 grudnia 1990 r.) unormowanie zawarte w art. 64 znowelizowanej ustawy o jednostkach naukowo-badawczych. Z woli ustawodawcy doszło do uwłaszczenia

państwowych osób prawnych, a więc również jednostek badawczo-rozwojowych z dniem 5 grudnia 1990 r. i okoliczność ta wyłącza możliwość traktowania późniejszego unormowania z art. 64 powołanej ustawy jako *lex specialis* uwłaszczenia dokonanego na dzień 5 grudnia 1990 r.

W sprawach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniał skargi kasacyjne głównie z powodu naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów prawa procesowego, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy. Niekiedy naruszenie prawa procesowego miało, jak w sprawie o sygn. akt OSK 304/04, kwalifikowany charakter doprowadzający do nieważności postępowania sądowego. Sąd bowiem prowadził postępowanie z udziałem osoby, która reprezentowała stronę nie będąc przez nią umocowana do występowania w jej imieniu przed sądem.

W sprawie sygn. akt OSK 77/04 NSA uwzględniając skargę kasacyjną stwierdził, że nie można mówić o rażącym naruszeniu przepisu, jeżeli przepis wymaga wykładni, a także nie zgodził się ze stanowiskiem, że z przepisu art. 8 ust. 1 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych wynika, że w wezwaniu poprzedniego właściciela do odstąpienia nieruchomości można było wskazać jedynie podstawy ustalenia ceny, a nie cenę, jaką podmiot ubiegający się o nabycie nieruchomości miałby w rzeczywistości zapłacić właścicielowi. Zdaniem NSA, to że każdy przepis prawa może nasuwać mniejsze lub większe wątpliwości co do jego treści. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku, gdy ustalenie rzeczywistej treści przepisu wymaga zabiegów interpretacyjnych wyłączona jest możliwość dokonania oceny, czy przyjęcie określonego rozumienia treści przepisu może być uznane za rażące naruszenie tego przepisu. Czym innym bowiem w ocenie Sądu, jest ustalenie rzeczywistego znaczenia przepisu prawnego (jego treści), a czym innym ocena, czy przyjęcie innego znaczenia tego przepisu odbiegające od znaczenia rzeczywistego jest czy nie jest rażące. Nie podważa to w niczym stanowiska wyrażonego w orzecznictwie sądowym i nauce prawa, że nie można mówić o rażącym naruszeniu przepisu prawnego w sytuacji, gdy przyjęto jedno z możliwych znaczeń przepisu, choć możliwe było przyjęcie także innego znaczenia tego przepisu.

Odrębną grupą spraw są grunty warszawskie. Na uwagę zasługują sprawy dotyczące realizacji praw byłych właścicieli gruntów warszawskich, którym uprzednio, z naruszeniem prawa, odmówiono ustanowienia prawa do gruntu.

Przykładem jest wyrok z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt OSK 10/04, w którym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie można mówić o zaistnieniu nieodwracalnych skutków prawnych decyzji o odmowie przyznania własności czasowej do gruntu warszawskiego tylko dlatego, że decyzja uwłaszczeniowa, z wpisaniem na jej podstawie praw podmiotu uwłaszczonego w księdze wieczystej, została pozostawiona w obrocie prawnym. Wydanie decyzji uwłaszczeniowej nie stanowi skutku prawnego wywołanego przez decyzję o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej, lecz jest w istocie późniejszym zdarzeniem.

Z kolei w wyroku z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt OSK 252/04, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z treści art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu nieruchomości na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) wynika obowiązek organu do rozpoznania w pierwszej kolejności wniosku dotychczasowego właściciela, złożonego w terminie przewidzianym ust. 1 art. 7 dekretu. Tym samym uznał, że nieuprawniony jest pogląd, że odmawiając byłemu właścicielowi gruntu warszawskiego przyznania prawa użytkowania wieczystego, nie można uzasadniać jedynie faktem, że Skarb Państwa, który był właścicielem wszystkich gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy w granicach sprzed daty dekretu o własności i użytkowaniu nieruchomości na obszarze m. st. Warszawy, mógł w 1990 r. rozporządzać przedmiotową nieruchomością oddając ją w użytkowanie partii politycznej.

Kilka spraw z tego zakresu odnosiło się do zwrotu nieruchomości i przejęcia mienia.

W wyroku sygn. akt OSK 88/04, NSA ustalił, że organem właściwym do wypłacenia odszkodowań z tytułu wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa jest starosta, mimo że celem wywłaszczenia jest budowa dróg publicznych. *Lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.), która określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg krajowych, budowy dróg, a także organy właściwe w tych sprawach. Jednakże dotyczy ona wyłącznie stanu prawnego po jej wejściu w życie.

W wyroku sygn. akt OSK 77/04 NSA wyraził pogląd, że każdy przepis

prawny może nasuwać mniejsze lub większe wątpliwości co do treści, co nie oznacza, że w każdym przypadku, gdy ustalenie rzeczywistej treści wymaga zabiegów interpretacyjnych, wyłączona jest możliwość dokonania oceny, czy przyjęcie określonego rozumienia przepisu może być uznane za rażące naruszenie tego przepisu. Przyjęcie tezy, że nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy przepis wymaga wykładni, a organ unika jej dokonania ze względu na niejednoznaczność czy zawilość przepisu, nie ma uzasadnienia.

W wyroku sygn. akt OSK 40/04 NSA wskazał, że przesłanką zwrotu nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeśli stosownie do art. 137 stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest jej zbędność. Fakt, że wywłaszczona nieruchomość została wykorzystana niezgodnie z celem określonym w decyzji należy do zupełnie innych zagadnień.

W wyroku sygn. akt OSK 462/04 NSA uznał, że w sytuacji, gdy nie jest uregulowana kwestia własności nieruchomości, nie można przesądzać, kto w postępowaniu posiada status strony. Postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości powinno ulec zawieszeniu, jeżeli ustalono, że toczy się postępowanie komunalizacyjne na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Wśród spraw związanych z przejęciem mienia na uwagę zasługuje wyrok sygn. akt OSK 154/04, w którym NSA, w oparciu o utrwaloną linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i NSA stwierdził, że o prawidłowości decyzji Ministra Finansów wydanej na podstawie art. 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 rozszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 69 ze zm.) stanowiącej podstawę dokonania wpisu przejętej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa decyduje przyznanie odszkodowania. Natomiast w sprawie sygn. akt OSK 127/04 odnoszącej się do reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu sądoadministracyjnym dotyczącym przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów ww. ustawy NSA stwierdził, że organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarki nieruchomościami jest starosta, stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W wyroku sygn. akt OSK 232/04 NSA wypowiedział się w przedmiocie znaczenia protokołu zdawczo-odbiorczego (art. 75 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa). Stwierdził, że stosownie do przepisu § 75a ww. rozporządzenia decyzja o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego określającego składniki znacjonalizowanego przedsiębiorstwa jest nierozzerwalnie związana z decyzją stwierdzającą nacjonalizację tego przedsiębiorstwa. Zatem nieważność orzeczenia o nacjonalizacji przedsiębiorstwa przesądza o nieważności orzeczenia o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego.

6. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii oraz rolnictwa i leśnictwa

Spśród 23 spraw rozpatrzonych przez Naczelny Sąd Administracyjny z zakresu geodezji i kartografii 7 zakończono wydaniem wyroku, w tym jedna skarga kasacyjna została uwzględniona, pozostałe były przedmiotem posiadzeń niejawnych. Z zakresu rolnictwa i leśnictwa NSA rozpatrzył 20 spraw, z których tylko 2 zakończyły się wydaniem wyroków oddalających skargę.

Większość spraw z zakresu geodezji i kartografii dotyczyła zmian w ewidencji gruntów. W wyroku z dnia 21 października 2004 r., sygn. akt OSK 741/04, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż stwierdzenie nabycia spadku załączone do wniosku o dokonanie zmian w ewidencji gruntów nie może stanowić dostatecznej podstawy do ujawnienia osób fizycznych jako władających wymienionymi we wniosku działkami, gdyż konieczny jest także dokument wskazujący tytuł do władania. W trybie art. 113 § 1 k.p.a. można jedynie dokonać sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek.

W wyroku z dnia 21 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 630/04, NSA stwierdził, że jeżeli starosta dokonuje aktualizacji danych zawartych w ewidencji na wniosek uprawnionego podmiotu, a przedłożona przez wnioskodawcę dokumentacja jest wystarczająca do wprowadzenia zmian w ewidencji i nie budzi wątpliwości, to decyzja administracyjna jest zbędna. Wystarczy zawiadomienie podmiotów, na których wniosek lub zgłoszenie zmiana została wprowadzona. W przypadku gdy aktualizacja operatu wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów, stosownie do postanowień

§ 47 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków, starosta przeprowadza w sprawie postępowanie administracyjne lub stosuje art. 22 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne i żąda dostarczenia niezbędnych dokumentów. Przeprowadzenia przez starostę postępowania administracyjnego kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Stanowisko to podzielił NSA także w wyroku z dnia 11 sierpnia 2004 r., sygn. akt OSK 387/04.

W sprawie sygn. akt OSK 496/04 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż zawarcie przed geodetą ugody, mającej moc ugody sądowej, kończy spór graniczny, a w takiej sytuacji rzeczą organu jest wydanie decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 100, poz. 1086 z 2000 r. ze zm.). Ewentualne wzruszenie zawartej pomiędzy stronami ugody (uchylenie się od skutków prawnych) może nastąpić wyłącznie przed sądem powszechnym.

7. Sprawy cudzoziemców

W 2004 r. trzy sprawy dotyczące cudzoziemców zostały zakończone przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokami, w dwóch zapadły wyroki uchylające zaskarżone orzeczenie, a w jednej oddalono skargę kasacyjną. Pozostałe sprawy zakończone zostały rozstrzygnięciami dotyczącymi kwestii proceduralnych.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 120/04, NSA wyraził pogląd, że decyzja o wydaleniu może okazać się bezprzedmiotowa i w konsekwencji uzasadnione jest stwierdzenie na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., wygaśnięcia decyzji, jeśli jej wykonanie narusza Europejską Konwencję Praw Człowieka.

Wydanie decyzji administracyjnej o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną, o której mowa w art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2001r. Nr 127, poz. 1400 ze zm.) jest dopuszczalne od dnia 1 lipca 2001 r., to jest od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw, mocą której instytucja łączenia rodzin została wprowadzona do polskiego prawa. Przesłanką udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na osiedlenie się przed

upływem pięciu lat nieprzerwanego pobytu na podstawie wiz lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jest pobyt w Polsce przez okres trzech lat na podstawie wydanego po dniu 1 lipca 2001 roku zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną (wyrok z dnia 23 grudnia 2004 r., sygn. akt OSK 1374/04).

Wstrzymanie wykonania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, na podstawie art.61 ustawy p.p.s.a., nie jest możliwe, gdyż wstrzymaniu nie podlegają decyzje odmowne, które nie nadają się do wykonania. Należy bowiem odróżnić instytucję wykonania konkretnej decyzji, do której odnosi się art.61 § 3 ustawy p.p.s.a. stanowiący podstawę orzeczenia o wstrzymaniu wykonania, od instytucji dalszych skutków (konsekwencji) orzeczenia administracyjnego, które mogą mieć charakter administracyjny lub cywilnoprawny (postanowienie z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt OZ 273/04).

8. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Sprawy związane z działalnością samorządu terytorialnego stanowią istotny element działalności orzeczniczej sądów administracyjnych. W 2004 r. około 25% rozstrzygnięć związanych było z działalnością samorządu terytorialnego. Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęły do wojewódzkich sądów administracyjnych 10 479 skargi, spośród których 9005 załatwiono wyrokiem. Na akty prawa miejscowego i inne akty oraz rozstrzygnięcia nadzorcze jednostek samorządu terytorialnego wpłynęło 2053 skarg, spośród których załatwiono 1320 (uwzględniono 592). Do NSA na akty prawa miejscowego i inne akty oraz rozstrzygnięcia nadzorcze jednostek samorządu terytorialnego wpłynęło 145 skarg kasacyjnych, spośród których załatwiono 68. Wskazać należy, że zgodnie z art. 184 Konstytucji do właściwości sądów administracyjnych należy, między innymi, kontrola uchwał organów samorządu terytorialnego, co do ich zgodności z ustawami. Na tle wydanych rozstrzygnięć NSA wyraził poglądy odnoszące się do problematyki związanej z działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Z kontroli sądowoadministracyjnej (art. 5 pkt 1 i 2 ustawy p.p.s.a.) wyłączona jest kategoria uchwał będących odpowiedzią rad gmin na skargi wniesione w trybie przepisów działu VIII k.p.a. (sygn. akt OSK 650/04).

Do problemów związanych z działalnością uchwałodawczą gminy NSA

odniósł się w wyroku z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt FSK 1188/04, stwierdzając, że rada gminy może rozpocząć procedurę uchwałodawczą polegającą na wydaniu aktu prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego dopiero wówczas, gdy został zakończony proces legislacyjny w postaci ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawy zawierającej delegację.

Nie jest do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym taka sytuacja, aby rada gminy mogła stanowić o wydaniu aktu prawa miejscowego w sprawach podatkowych na podstawie upoważnienia ustawowego, w dniu w którym takie upoważnienie oficjalnie nie weszło w życie.

Nieuwzględnienie opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanej na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130 ze zm.) stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustanowienia herbu i flagi gminy. Odnosząc się do treści skargi kasacyjnej NSA zauważył, że intencja strony skarżącej powinna być wyrażona precyzyjnie, natomiast niedopuszczalna jest wykładnia zakresu zaskarżenia i jego kierunków (wyrok sygn. akt OSK 366/04).

Uchwała rady gminy ustalająca skład osobowy komisji rewizyjnej, sprzeczna z art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dotknięta jest wadą, która powoduje jej nieważność. Taki sam skutek wywołuje ustalenie w uchwale innego składu ilościowego aniżeli nakazanego przepisami statutu (wyrok z dnia 17 czerwca 2004r, sygn. akt OSK 489/04).

Organem właściwym do przeprowadzenia analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym burmistrza jest wojewoda, którego właściwość jest wyłączna i nie podlega weryfikacji przez radę gminy. Do takiej weryfikacji nie upoważnia rady gminy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok sygn. akt OSK 720/04).

Obowiązek złożenia przez radnego pozostającego w stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat, wniosku urlop o bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy wynika z art. 24b ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, a jego niezłożenie jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Obowiązek taki ciąży na radnym nawet, jeśli przebywa na urlopie bezpłatnym (wyrok NSA z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt OSK 262/04).

Do rozumienia pojęcia „stałego przebywanie na obszarze sołectwa”, o którym mowa w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, NSA odniósł

się w wyroku z 24 czerwca 2004r., sygn. akt OSK 421/04 uznając, że jest to stan faktyczny, który z woli ustawodawcy wywołuje skutki prawne (prawo wyboru sołtysa), niezależnie od tego, czy jest prawnie potwierdzony (zameldowanie) czy też, pomimo takiego obowiązku, nie jest w tej formie potwierdzony.

Przepis art. 22 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym (określa termin do usunięcia uchybień wniosku o przeprowadzenie referendum, a nie do zbierania nowych podpisów) zobowiązuje komisarza wyborczego do wyznaczenia inicjatorowi referendum lub jego pełnomocnikowi 14-dniowego terminu do usunięcia uchybień, które nie są uchybieniami nieusuwalnymi (wyrok z dnia 29 września 2004 r., sygn. akt OSK 1117/04).

W wyroku z dnia 29 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 607/04, NSA stwierdził, że wniesienie przez wojewodę skargi do sądu, w trybie art. 93 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest wykonywaniem uprawnień nadzorczych. Stroną postępowania sądowoadministracyjnego może być wyłącznie gmina.

Zakres interwencji wojewody jako organu sprawującego nadzór nad samorządem gminnym na podstawie art. 91 ust. 1 o samorządzie gminnym w związku z zastąpieniem zarządów jednoosobowym organem wykonawczym w osobie wójta (burmistrza) był przedmiotem oceny w wyroku OSK 439/04. Uchwały, jako akty kierownictwa wewnętrznego działalności zarządów, zostały zastąpione zarządzeniami wójtów. Na tym tle pojawił się spór, czy w związku z tym kontroli organów nadzoru podlegają wyłącznie te zarządzenia, co do których kontrola jest wyraźnie nakazana przez przepisy, czy też wszystkie inne zarządzenia wójta, w tym zarządzenia o odwołaniu ze stanowiska dyrektora szkoły zarządzanej przez gminę.

Zdaniem Sądu, zmiana formy aktu, jak również zmiana podmiotu, który akt uprawniony może wydać, nie stanowi przesłanki wyłączającej akt taki spod właściwości kontrolnych wojewody. Rozstrzyga o tym brzmienie art. 91 ust. 1 o samorządzie gminnym, z którego jednoznacznie wynika, iż oprócz uchwał rad, kontroli w ramach nadzoru podlegają również zarządzenia. Zarządzeniami, w rozumieniu powołanego przepisu, a więc podlegającymi nadzorowi, są wszelkie akty organu wykonawczego gminy, podejmowane na podstawie obowiązujących przepisów, mieszczące się w zakresie spraw o charakterze administracji publicznej. Do tego zakresu należy również zarządzenie o odwołaniu ze stanowiska dyrektora szkoły. Przeprowadzenie postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności takiego

zarządzenia oraz podjęcie aktu nadzoru nie może być uznane jako działanie wykraczające poza kompetencje nadzorcze wojewodów.

Zarzut bezczynności wojewody (odmowa wydania zarządzenia zastępczego) był przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie sygn. akt OSK 606/04, w którym NSA wskazał, że do wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1-4 ustawy p.p.s.a. kategorii spraw nie należą akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Termin do wniesienia skargi przez wojewodę na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego wynosi 30 dni, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy p.p.s.a. i rozpoczyna bieg po upływie ostatniego dnia terminu przewidzianego ustawą o samorządzie gminnym do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy przez organ nadzoru (sygn. akt IISA/Sz 299/04).

Odnotować należy wyrok z dnia 10 marca 2004 r., sygn. akt 3 II SA/Lu 707/03, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wypowiedział się w kwestii podmiotów, w których tworzy się archiwa zakładowe. Zdaniem Sądu do samorządowych jednostek organizacyjnych w rozumieniu art. 33 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.) można zakwalifikować te spółki kapitałowe, których ponad 50 % kapitału zakładowego ma charakter mienia samorządowego.

9. Sprawy z zakresu ludności

Do postępowania przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi za granicą nie stosuje się przepisów k.p.a., o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej – stwierdził NSA w wyroku z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt OSK 106/04. Takim przepisem szczególnym nie jest art. 16 ust. 3 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.).

Kilka spraw odnosiło się do problematyki imion i nazwisk. W wyroku z dnia 8 czerwca 2004 r. sygn. akt II SA/Kr 3199/04 Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznając skargę strony na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie zmiany nazwiska przyjął, że przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk (tekst jedn. z 1963 r., Dz.U. Nr 136, poz. 180 ze zm.) regulując samodzielnie i wystarczająco przesłanki zmiany imienia i nazwiska nie odsyłają, przy

podejmowaniu decyzji w tym przedmiocie, do przepisów rządzących rejestracją stanu cywilnego, zawartych w ustawie z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 36, poz.180 ze zm.) i do wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

Orzeczenie to potwierdza dotychczasową linię orzeczniczą prezentowaną przed 1 stycznia 2004 r., że art.2 ust. 2 pkt 2 ustawy o zmianie imion i nazwisk nie daje podstaw do wyciągnięcia wniosku, że ustawodawca wymieniając przykładowo jako ważną przesłankę zmiany dotychczasowego nazwiska, jego niepolskie brzmienie, jednocześnie zawarł zakaz zmiany odwrotnej.

10. Sprawy dotyczące edukacji

W kilku sprawach z zakresu edukacji podstawą rozstrzygnięcia były postanowienia Konwencji o wzajemnym uznawaniu równoważności dokumentów ukończenia szkół średnich, szkół średnich zawodowych i szkół wyższych, a także dokumentów o nadawaniu stopni i tytułów naukowych sporządzonej w Pradze dnia 7 czerwca 1972 r., a następnie ratyfikowana przez ówczesny ZSRR. Skargi kasacyjne w 6 sprawach (sygn. akt OSK 181/04, sygn. akt OSK 118/04, sygn. akt OSK 178/04, sygn. akt OSK 177/04, sygn. akt OSK 179/04, sygn. akt OSK 184/04) zostały wniesione przez Prokuratora Krajowego od wyroków NSA w Warszawie uchylających postanowienia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, odmawiające wydanie zaświadczeń o uznaniu dyplomu Międzyregionalnej Akademii Zarządzania Personalem w Kijowie za równoważny ukończeniu polskich studiów wyższych magisterskich na kierunku psychologia. Odmowę wydania zaświadczenia Minister Edukacji Narodowej i Sportu uzasadnił faktem, że beneficjenci dyplomów ubiegający się o wydanie zaświadczenia odbyli studia w jednostce o nazwie Warszawskie Regionalne Centrum Naukowo-Konsultacyjne Otwartego Kształcenia Międzyregionalnej Akademii Zarządzania Personalem w Kijowie, natomiast dyplom ukończenia tych studiów i uzyskanie tytułu magistra wystawiła uczelnia w Kijowie. Działalność Warszawskiego Regionalnego Centrum, polegająca na prowadzeniu uzupełniających studiów magisterskich, naruszała przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym (art. 66 ust. 9) wymagające zgody Ministra na utworzenie jednostki organizacyjnej na terytorium RP. Uzyskany dyplom zgodny był ze wzorem państwowym obowiązującym uczelnie ukraińskie, jednak budził wątpliwości

ze względu na odbycie studiów nie w uczelni w Kijowie, lecz w kształceniu zorganizowanym nielegalnie.

Uchylając zaskarżone postanowienia NSA uznał, iż naruszają one prawo materialne oraz przepisy prawa procesowego. Art. 150 ust. 1 ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) w kwestiach uznawania dyplomów i tytułów zawodowych uzyskanych za granicą za równorzędne z dyplomami i tytułami zawodowymi nadawanymi w kraju odsyła do umów międzynarodowych. Obowiązująca w tym zakresie ww. Konwencja w art. I ust. 2 nakazuje uznać za równorzędne na terytoriach wszystkich umawiających się Państw, wszystkie wydawane na terytorium każdego z nich dokumenty o ukończeniu szkół wyższych tego samego typu (uniwersytetów, politechnik i specjalistycznych instytutów typu uniwersyteckiego) lub wydziałów uprawniające ich posiadaczy do ubiegania się o stopień naukowy. Konwencja na podstawie Protokołu między Rządem RP a Rządem Ukrainy, sporządzonym 18 maja 1992 r., miała zastosowanie w tej sprawie, jako obowiązująca do czasu zawarcia stosownej umowy między tymi krajami.

Zdaniem NSA, przepisy Konwencji (art. I ust. 2) regulujące kwestię uznawania równoważności jednocześnie określały ramy postępowania wyjaśniającego z art. 218 § 2 k.p.a., przeprowadzonego tylko w „koniecznym zakresie”, nie zaś z zachowaniem reguł, o których stanowią przepisy art. 75-76 k.p.a. Za naruszające ten przepis NSA uznał obejmowanie nim danych dostarczonych przez osoby ubiegające się o zaświadczenia. Konwencja jako źródło powszechnie obowiązującego prawa przesądza o obowiązku uznawania tych dokumentów za równorzędne na terytorium umawiających się Państw, bez badania zgodności wydawanych dokumentów o ukończeniu szkoły wyższej za granicą z przepisami prawa polskiego. Błędnie więc u podstaw odmowy wydania zaświadczenia legła ocena badania dyplomu MAZP w Kijowie na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym. Interpretacja postanowień Konwencji Praskiej powinna, zdaniem NSA, być zgodna z zasadami Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej 23 maja 1969 r. oraz przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.), które wprawdzie weszły w życie po ratyfikowaniu przez Polskę Konwencji Praskiej, lecz jako zawierające uniwersalne zasady umów międzynarodowych winny znaleźć zastosowanie w tych sprawach. Artykuły

31–33 Konwencji Wiedeńskiej nakazują interpretować traktat w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście oraz w świetle jego przedmiotu i celu, posługując się uzupełniającymi środkami interpretacji łącznie z pracami przygotowawczymi do traktatu oraz okolicznościami jego zawarcia. Uznając za usprawiedliwione zarzuty naruszenia art. 1 ust. 2 Konwencji Praskiej i przepisów prawa procesowego mających wpływ na wynik sprawy, NSA uchylił w wymienionych sprawach orzeczenia i przekazał je do ponownego rozpoznania.

Dotąd należy, iż obecnie stan prawny w opisanych sprawach uległ zmianie, bowiem ustawą z dnia 28 sierpnia 2003 r. o wypowiedzeniu Konwencji Praskiej (Dz.U. Nr 183, poz. 1787) Sejm wyraził zgodę na dokonanie przez Prezydenta RP wypowiedzenia Konwencji o wzajemnym uznawaniu równoważności dokumentów ukończenia szkół średnich, szkół średnich zawodowych i szkół wyższych, a także dokumentów o nadawaniu stopni i tytułów naukowych sporządzonej w Pradze dnia 7 czerwca 1972 r. W wykonaniu powyższej ustawy Prezydent RP wydał 12 stycznia 2004 r. dokument wypowiedzenia Konwencji Praskiej ogłoszony w Dz.U. Nr 129, poz. 1354.

Z tej kategorii spraw na uwagę zasługują rozstrzygnięcia: sygn. akt OSK 337/04, sygn. akt OSK 138/04 i sygn. akt OSK 53/04, spośród których w dwóch ostatnich sprawach NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroków NSA w Warszawie oddalających skargi na decyzje Centralnej Komisji do Spraw Tytułów i Stopni Naukowych, odmawiające zatwierdzenia uchwały rady wydziałów nadających stopnie naukowe lub odmawiające przedstawienia do tytułu naukowego uznając, iż zarzuty naruszenia prawa procesowego (art. 7, art. 10 i nast. k.p.a.) w postępowaniu sądowym są niezasadne, zaskarżone zaś wyroki nie naruszają przepisów prawa.

Szerszego omówienia wymaga sprawa sygn. akt OSK 337/04 ze skargi kasacyjnej Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów od wyroku NSA, uchylającego decyzje Komisji z powodu naruszenia przepisów procesowych przez nieujęcie w protokołach z posiedzenia Sekcji Nauk Ekonomicznych oraz Prezydium Komisji treści wniosków, będących przedmiotem głosowania oraz treści uchwał Sekcji i Prezydium, a ograniczanie się tylko do podania wyniku głosowania oraz prowadzenia postępowania przed Komisją bez udziału recenzentów. Oddalając skargę kasacyjną Centralnej Komisji zawie-

rającą zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego, NSA wyraził pogląd, iż uchwała podjęta przez Sekcję stała po przeprowadzeniu postępowania opiniodawczego, powinna odpowiadać warunkom orzeczenia administracyjnego przewidzianym w k.p.a. dla decyzji lub przynajmniej takie, jakie k.p.a. przewiduje dla postanowień. Oznacza to, że uchwała Sekcji musi zawierać w szczególności rozstrzygnięcie o określonej treści, a nie dorozumiane. Zdaniem NSA, przepis art. 17 ust. 2 ustawy o tytule naukowym wymaga udziału recenzentów także w postępowaniu przed Sekcją, nie zaś – jak wywodziła Centralna Komisja – dopiero w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W sprawie sygn. akt OSK 684/04 NSA, uwzględniając skargę kasacyjną Rektora Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, uchylił wyrok WSA w Warszawie, uchylający decyzję Rektora o skreśleniu z listy uczestników studiów doktoranckich. Zdaniem NSA, sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił dostatecznie, czy dziekan przedstawił czyjś wniosek w tym przedmiocie czy też swój i jakiej treści. Jednoznaczne przyjęcie przez Sąd, że wniosek pochodził od dziekana Wydziału, bez bliższego wyjaśnienia tej kwestii, nie znajdowało oparcia w materiale dowodowym sprawy, co wymagało wyjaśnienia wobec zachodzących wątpliwości w trybie art. 106 § 3 ustawy p.p.s.a..

Do spraw z zakresu samorządu terytorialnego i edukacji należy zaliczyć sprawę sygn. akt OSK 328/04, w której Sąd wypowiedział się w sprawie likwidacji szkoły podstawowej, a konkretnie trybu przewidywanego w sprawie likwidacji. Ze stanu faktycznego wynika, że dla likwidacji szkoły podjęte zostały dwie uchwały, z tym że Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność pierwszej z nich. Stwierdzenie nieważności miało ten skutek, że rada gminy musiała podjąć w tym zakresie nową uchwałę. W związku z tym powstało pytanie, czy w przypadku podjęcia czynności zmierzających do wydania kolejnej uchwały w sprawie likwidacji szkoły wszelkie czynności wynikające z art. 59 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) muszą zostać powtórzone. Zdaniem Sądu, w przypadku podjęcia po raz drugi uchwały o likwidacji szkoły wobec uchylenia poprzedniej uchwały przez Sąd, organ prowadzący szkołę zachowa przy podjęciu drugiej uchwały wszystkie przesłanki z art. 59 powołanej ustawy. Przemawia za tym specyfika sprawy, której kolejne etapy mogą być rozciągnięte w czasie, a to może spowodować zaistnienie zmian stanu faktycznego związanego z likwidacją szkoły.

Kwestia dotycząca wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w samorządowych placówkach oświatowych rozstrzygnięta została przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku sygn. akt OSK 442/04. Sąd nie zgodził się z poglądem wnoszącej skargę kasacyjną gminy, zdaniem której, wynagrodzenie pracowników samorządowych w placówkach oświatowych ustala regulamin, jako załącznik do statutu jednostek oświatowych gminy. Zdaniem Sądu, wbrew twierdzeniu gminy, nie będzie miał zastosowania art. 239 § 3 pkt 3 w związku z art. 77² oraz art. 240 § 4 kodeksu pracy, ale rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 61, poz. 708 ze zm.). Co prawda z treść art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) wynika, że w kwestiach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy, to zastosowanie w tym wypadku mają przepisy rozporządzenia, które kwestię wynagrodzenia regulują w całości.

11. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznawał skargi kasacyjne w sprawach chorób zawodowych, wniesione tak przez osoby, którym odmówiono stwierdzenia choroby zawodowej i ich skargi na decyzje organów inspekcji sanitarnej zostały oddalone, jak i przez organy inspekcji sanitarnej w przypadkach uchylecia decyzji.

Przeгляд orzecznictwa z tego zakresu pozwala na sformułowanie wniosku, że oddalenie skarg kasacyjnych następowało przede wszystkim z uwagi na wadliwość przytoczenia podstaw kasacyjnych. Sprowadzają się one tylko do ogólnego wskazania aktu prawnego mającego w sprawie zastosowanie, tj. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie chorób zawodowych, bez wymienienia konkretnych przepisów tego aktu i takie ujęcie podstaw kasacyjnych Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał za nieusprawiedliwione.

Nieuwzględnienie skarg kasacyjnych następowało również i z tego powodu, że dotyczyły niewadliwych orzeczeń, np. skarżący domagał się uznania za chorobę zawodową takiej choroby, która nie była ujęta w wykazie chorób zawodowych, zarzucając w skardze kasacyjnej błędną interpretację

§ 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. Nr 65, poz. 294), podczas gdy z ust. 1 tego przepisu, zawierającego definicję choroby zawodowej, wynikało, że za taką można uznać jedynie chorobę ujętą w wykazie chorób zawodowych, stanowiącym załącznik do rozporządzenia, a u skarżącego co prawda rozpoznana została choroba, ale nie była ujęta w wykazie i NSA skargę kasacyjną uznał za nieusprawiedliwioną (wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r., sygn. akt OSK 360/04).

W sprawach z tego zakresu były rozpoznawane także skargi na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Oddalenie skargi jako pozbawionej podstaw nastąpiło z tego względu, że w chwili jej wniesienia sprawa przed wojewódzkim sądem była już zakończona, a zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. 179, poz. 1843) skargę wnosi się w toku postępowania (postanowienie z dnia 28 października 2004 r. sygn. akt OPP 28/04).

Z tego obszaru na uwagę zasługują wyroki sądu pierwszej instancji. W sprawie sygn. akt IISA/Wr 2566/03 dotyczącej likwidacji zakładu opieki zdrowotnej na podstawie uchwały rady powiatu, Wojewódzki sąd administracyjny wskazał, że uchwała rady powiatu jako akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji, musi spełniać warunki stanowienia tego typu aktów prawnych określone w ustawach, między innymi musi podlegać, przed podjęciem, procedurze zaopiniowania przez związki zawodowe, spełniać warunki określone w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) oraz art. 60 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, czyli określenia sposobu zadysponowania majątkiem. W wyroku sygn. akt I SA 1809/03 wojewódzki sąd administracyjny uznał zasadność skargi na niewykonanie wyroku NSA z maja 2003 r., sygn. akt OSA 1/03 w przedmiocie uznania uprawnień skarżącej do udostępnienia dokumentacji szpitalnej i w konsekwencji sąd wymierzył karę grzywny na podstawie art. 154 § 6 ustawy procesowej.

12. Sprawy mieszkaniowe

Przedmiotem rozstrzygnięć były sprawy związane z prawem do mieszkania służb mundurowych (żołnierze, Policja, Straż Graniczna, Służba

Więzienna itp.) i świadczenia z tym związane (pomoc finansowa na budowę domu, równoważnik za brak mieszkania, zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby itd.), jak również dodatki mieszkaniowe.

Rozpoznając skargę kasacyjną dotyczącą wysokości dodatku mieszkaniowego, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że kryterium decydującym o zaliczeniu określonych opłat do podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego jest tylko ich charakter prawny, tzn. wymienienie tych opłat bądź nie w przepisach określających rodzaje wydatków, które mogą być brane do podstawy obliczania tego dodatku (wyrok z dnia 27 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 676/04).

Orzecznictwo w sprawach mieszkaniowych służb mundurowych jest już bogate i reforma sądownictwa administracyjnego nie wpłynęła na dotychczasową linię co do meritum. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargi kasacyjne, np. w sprawach pomocy finansowej dla policjantów na budowę domu czy opróżnienia przez policjanta lokalu mieszkalnego ze względu na posiadanie przez małżonka domu stał na stanowisku, iż pomoc finansowa może być przyznana tylko na budowę domu, w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej (wyrok z dnia 13 maja 2004 r., sygn. akt OSK 124/04), a opróżnienie lokalu może również mieć miejsce tylko w sytuacji, gdy posiadany przez małżonka dom lub lokal spełniają normy zaludnienia (wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt OSK 478/04), wskazując, iż realizacja prawa do lokalu (art. 88 ust. 1 ustawy o Policji) dotyczy lokalu o określonej normie i znajdującego się w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Prawo do lokalu realizuje się także poprzez wypłatę równoważnika, jego brak zaś i przyznanie zależy od takich samych kryteriów jak przydział, tj. nieposiadania lokalu w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej spełniającego określone normy mieszkaniowe i to są jedyne ograniczenia przewidziane przepisami (wyrok z dnia 17 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 585/04). Identycznie prawo żołnierza do kwatery stałej realizuje się albo przez jej przydział w miejscu pełnienia służby lub za zgodą dowódcy jednostki – w miejscowości pobliskiej lub przyznanie ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery (wyrok z dnia 12 stycznia 2004 r., sygn. akt OSK 164/04).

W sprawach, których przedmiotem był zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że oświadczenie żołnierza ubiegającego się o taki zwrot wymaga udokumentowania na

żądanie organu, tj. przedłożenia odpowiednich dokumentów, a takimi jest np. bilet miesięczny i zasadne było żądanie organu załączenia go do oświadczenia (wyrok z dnia 4 sierpnia 2004 r., sygn. akt OSK 691/04).

13. Sprawy z zakresu pracy i zatrudnienia

Wiele rozpatrywanych spraw dotyczyło kwestii utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Z dniem 1 czerwca 2004 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz.1001) uchylająca ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.). Skargi kasacyjne wpływające do Naczelnego Sądu Administracyjnego po 1 stycznia 2004 r. dotyczyły jednak stanów faktycznych powstałych pod rządami ustawy z 1994 r. Na uwagę zasługują sprawy dotyczące zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, a szczególnie powracający problem likwidacji zasiłków przedemerytalnych i wprowadzenie w ich miejsce z dniem 1 stycznia 2002 r. przepisów łagodniej traktujących prawo uzyskania świadczenia przedemerytalnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w prawomocnym wyroku z dnia 1 lipca 2004 r., sygn. akt 2 II SA 3583/03, stanął na stanowisku, że możliwe jest przyznawanie prawa do świadczenia przedemerytalnego na nowych zasadach osobom zarejestrowanym jako bezrobotne przed 1 stycznia 2002 r., które nie spełniały przesłanek nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego na gruncie obowiązujących wówczas przepisów, lecz spełniają te warunki według nowych zasad. Rozwiązanie takie jest możliwe, ustawa zmieniająca bowiem nie zawierała przepisów intertemporalnych, z których można byłoby wywodzić, że osoby ubiegające się o świadczenie po zmianach w ustawie z dniem 1 stycznia 2002 r. muszą spełniać warunki określone w przepisach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2001 r. Tym samym, jeśli po wejściu w życie nowych przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu osoba ubiegająca się o świadczenie przedemerytalne była zarejestrowana w urzędzie pracy i posiadała prawo do zasiłku dla bezrobotnych, czyli istniał stan powstały wskutek rejestracji, z którym ustawa łączy określone skutki, to ocena jej uprawnień do świadczenia przedemerytalnego, zgodnie z ogólnymi regułami prawa intertemporalnego, powinna być dokonana w oparciu o przepisy obowiązujące w dacie złożenia wniosku.

Przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby, zdaniem sądu, nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa.

W innej sprawie, dotyczącej utraty statusu bezrobotnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 czerwca 2004 r. sygn. akt III SA/Lu 205/04 uznał, że bezrobotny ma prawo wyboru pracy dla niego odpowiedniej i nie musi przyjąć każdej oferowanej mu pracy. Odpowiedniość danej pracy wymaga ustalenia w każdym indywidualnym przypadku, biorąc pod uwagę kwalifikacje (wykształcenie) w stosunku do oferowanej pracy oraz preferencje przyszłego pracodawcy oraz pracownika.

W wyroku NSA z dnia 29 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 251/04), NSA podkreślił, iż jeżeli przedmiotem orzekania przez organ pierwszej instancji była utrata prawa do pobierania zasiłku z uwagi na upływ okresu jego pobierania, to okoliczność, iż strona w odwołaniu zgłosiła wniosek o przyznanie jej zasiłku przedemerytalnego nie może mieć wpływu na zakres rozstrzygnięcia sprawy przez organ drugiej instancji. Zdaniem NSA, gdyby organ drugiej instancji rozstrzygał kwestię zasiłku przedemerytalnego, to naruszyłyby zasadę instancyjności.

W wyroku z dnia 26 maja 2004 r., sygn. akt OSK 265/04, NSA wskazał, iż sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę, która pobiera rentę inwalidzką, nie oznacza, iż osoba ta podlega ubezpieczeniu społecznemu i że okres prowadzenia działalności gospodarczej przez taką osobę jest okresem, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 6, poz. 56 ze zm.), jeżeli nie zostanie zgłoszony wniosek o objęcie ubezpieczeniem. NSA odniósł się również do niektórych kwestii procesowych, podnosząc, iż jeżeli zarzuty naruszenia prawa przytoczone w skardze kasacyjnej nie były zasadne, to, mimo że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd nie zawarł pełnych rozważań uzasadniających stanowisko, iż okres od 10 lipca 1997 r. do 10 sierpnia 1998 r., w którym, jak twierdzi skarżący, prowadził on działalność gospodarczą, nie może być zaliczony do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego. Jako uzasadnienie tego stanowiska przytoczony został jedynie argument, że okres ten nie może być zaliczony do okresu uprawniającego do zasiłku, ponieważ w tym okresie skarżący pobierał rentę inwalidzką.

W sprawach z zakresu stosunku pracy i stosunków służbowych liczną grupę spraw stanowiły skargi kasacyjne Szefa Agencji Bezpieczeństwa

Wewnętrznego na wyroki NSA uwzględniające skargi na bezczynność Szefa ABW polegającą na nierozpoznaniu wniosków skarżących dotyczących m.in. ustalenia pozostawania w stosunku służbowym, wypłaty uposażenia, wydania zaświadczenia o zatrudnieniu i zarobkach. W sprawach tych sąd zobowiązał Szefa ABW do wydania orzeczeń. W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (K 45/02) z dnia 20 kwietnia 2004 r. uznającego niekonstytucyjność przepisów, na podstawie których wypowiedziano zainteresowanym stosunek służbowy, postępowania w tych sprawach zostały umorzone (np. sygn. akt OSK 560/04, sygn. akt OSK 561/04, sygn. akt OSK 562/04, sygn. akt OSK 620/04, sygn. akt OSK 624/04, sygn. akt OSK 625/04).

W sprawie sygn. akt OSK 189/04 NSA wyraził pogląd, że art. 41 ust. 3 ustawy o Policji regulujący prawo policjanta do domagania się zwolnienia ze służby w terminie trzech miesięcy od złożenia żądania oznacza, że organ nie może odmówić zwolnienia funkcjonariusza. Cofnięcie przez policjanta wniosku o wystąpienie ze służby i uchylenie od skutków oświadczenia woli regulują przepisy kodeksu cywilnego. Cofnięcie oświadczenia woli jest skuteczne tylko wówczas, gdy doszło do adresata jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej.

W sprawie sygn. akt OSK 114/04 w przedmiocie utraty stanu spoczynku i uposażenia w stanie spoczynku NSA, uchylając zaskarżony wyrok i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, wskazał, że zakres zadań komórki organizacyjnej w organach bezpieczeństwa, w której pracował skarżący, nie może być sam w sobie uznany za dowód wystarczający, że wszystkie określone tam czynności były wykonywane przez skarżącego.

14. Sprawy kombatanckie

Większość spraw dotyczących kombatanatów i świadczeń z tytułu pracy przymusowej dotyczyła kwestii decyzji o pozbawieniu uprawnień kombatanckich. Wiele z nich odnosiło się do sytuacji, w której strony uzyskały uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w „charakterze uczestnika walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”. W orzeczeniach dotyczących tej kwestii NSA podkreślał, iż art. 25 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.) osoby takie pozbawia uprawnień kombatanckich. Przykładowo

w wyroku z dnia 21 października 2004 r., sygn. akt OSK 735/04 Naczelny Sąd Administracyjny, opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zaznaczył, iż wskazany już art. 25 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych.

W wyroku z dnia 7 czerwca 2004 r. (brak sygnatury) Naczelny Sąd Administracyjny NSA podkreślił, iż zgodnie z art. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.) represją w rozumieniu ustawy jest deportacja (wywiezienie) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy z terytorium państwa polskiego, w jego granicach sprzed dnia 1 września 1939 r., na terytorium III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939-1945. Zdaniem NSA, nie pełni tego warunku przemieszczanie w granicach II Rzeczypospolitej sprzed 1 września 1939 r. Ponadto w powoływanym wyroku NSA zaznaczył, iż w orzecznictwie NSA oraz Sądu Najwyższego panuje ugruntowane przekonanie, iż nie ma żadnych podstaw do interpretacji przepisu art. 2 pkt 2 lit. a cyt. ustawy w sposób rozszerzający.

Przyjęcie tezy na gruncie ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jednolity z 2002 r., Dz.U. Nr 42, poz.371 ze zm.), jakoby osoby w czasie wojny niepełnoletnie, a uczestniczące w jakiś sposób w działalności organizacji i formacji podziemnych, nie mogą być wykluczone z kręgu osób mogących się ubiegać o uprawnienia kombatanckie, nie budzi już żadnych wątpliwości. Potwierdzeniem tego poglądu, wielokrotnie wyrażanego w orzecznictwie, jest wyrok z dnia 3 lutego 2004 r., sygn. akt SA/Bk 1308/03, w którym podkreślono, że ustawa kombatancka nie wprowadza ograniczeń w uznaniu działalności kombatanckiej z powodu wieku, w jakim tę działalność prowadzono.

W orzecznictwie pojawiają się kontrowersje dotyczące interpretacji przepisu art.2 pkt 2 lit. a 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. 396 ze zm.) w kontekście pozostałych przepisów tej ustawy w zakresie dotyczącym dzieci, które były wywożone wraz z rodzicami, a także dzieci,

które urodziły się w miejscu wykonywania pracy przymusowej przez matkę. Skład orzekający w sprawie sygn. akt OSK 135/04 podzielił ten kierunek wykładni, który przyjmuje, że o deportacji można mówić zarówno wtedy, gdy dziecko zostało wywiezione wraz z rodzicami na roboty przymusowe, jak i wówczas, gdy wywieziona na roboty przymusowe kobieta urodziła dziecko w miejscu wykonywania tych robót. Nie sposób, zdaniem sądu, racjonalnie uzasadnić, że sytuacja małego dziecka wywiezonego wraz z matką na roboty przymusowe jest inna od sytuacji dziecka urodzonego już po wywiezieniu jego matki na takie roboty. Odmienne traktowanie takich osób godziłoby w zasady słuszności i poczucia sprawiedliwości. Nie można również takiemu stanowisku przeciwstawić argumentu, że toczą się obecnie prace legislacyjne nad zmianą ustawy o świadczeniu, które mają na celu objęcie nią małoletnich, w tym także dzieci urodzonych w czasie deportacji matki.

15. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

W sprawach z zakresu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. z 2002 r., Dz. U. Nr 101, poz. 926 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny zajmował się głównie problematyką przetwarzania danych osobowych. I tak w wyroku z dnia 12 października 2004 r., sygn. akt OSK 769/04, NSA oddalając skargę kasacyjną na orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalając skargę na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w przedmiocie nakazania usunięcia danych osobowych podzielił pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku, że przepis art. 509 § 1 k.c. ze względu na regulację zamieszczoną w art. 3853 pkt 5 k.c., w odniesieniu do umów konsumenckich nie może stanowić podstawy przetwarzania danych osobowych konsumentów uzyskanych bez ich zgody.

Z kolei w wyroku z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt OSK 340/04, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przepis art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne – Dz. U. Nr 73, poz. 852 ze zm. (obecnie ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Dz. U. Nr 171, poz. 1800) stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Przepis ten wprowadzający ograniczenia zakresu danych do przetwarzania dotyczy stosunków pomiędzy operatorem (przedsiębiorcą świadczącym usługi telekomunikacyjne) a abonentem (stroną umowy o świadczenie takiej

usługi). Zdaniem Sądu, wymienia on w sposób pełny zakres danych dotyczących użytkownika, będącego osobą fizyczną, które operator jest uprawniony przetwarzać.

Natomiast w wyroku sygn. akt OSK 420/04 NSA oddalił skargę kasacyjną Generalnego Inspektora Danych Osobowych od wyroku NSA w Warszawie z 7 listopada 2003 r., sygn. akt II SA 1432/02, uchylającego decyzję GODO nakazującą Bankowi Handlowemu usunięcie uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych przez zaprzestanie w terminie 3 miesiące gromadzenia danych osobowych, pozyskiwanych przez kopiowanie dowodów tożsamości w zakresie rysopisu, imion rodziców, wizerunku nieaktualnych adresów zameldowania, informacji o dzieciach lub innych osobach pozostających pod opieką i usunięcie tych danych ze zbioru kredytobiorców. Sąd I instancji przyjął, iż zaskarżone decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisu art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych wymagającego merytorycznej poprawności i adekwatności danych do celów, w jakich są przetwarzane, przez sporządzenie bowiem kopii wybranych stron dowodu osobistego klienta – kredytobiorcy, bank pozyskuje dane osobowe zbędne dla realizacji celu, dla którego są one gromadzone, a więc w celu stwierdzenia, czy osoba występująca o przyznanie kredytu uprawniona jest do jego uzyskania. Zaskarżona decyzja, uchylona przez Sąd I instancji, odnosząca się do całego zbioru danych, niezależnie od treści umowy, wysokości kredytu i warunków spłaty, a więc nie uwzględniająca wymagań adekwatności w stosunku do celów, w jakich dane są przetwarzane, naruszała prawo, a wykładnia dokonana w tym zakresie w zaskarżonym wyroku była prawidłowa. Jako zasadne ocenił też NSA odwołanie się w zaskarżonym wyroku do przepisów art. 70 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 939 z późn. zm.) stanowiących podstawę prawną do działań banku w celu gromadzenia dokumentacji pozwalającej na ocenę zdolności kredytowej klientów.

Wyroki oddalające skargi kasacyjne zapadły w szeregu sprawach. W sprawie sygn. akt OSK 507/04 z dnia 13 lipca 2004 r., w której NSA podzielił wykładnię dokonaną przez WSA w Warszawie (sygn. akt II SA 2665/02), iż w przypadku zbierania danych nie od osoby, od której one pochodzą, administrator obowiązany, jest spełniając obowiązek informacyjny z art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy podając źródło, podać pełną nazwę podmiotu, jego adres oraz siedzibę, w przypadku zaś osoby fizycznej – imię, nazwisko, adres,

a nadto podstawę nabycia danych osobowych. Podanie skrótu, co miało miejsce w tej sprawie, określającego w sposób niepełny zbywcę danych, należy uznać za niewystarczające. Spełnienie w sposób właściwy obowiązku informacyjnego umożliwia bowiem osobom zainteresowanym skorzystanie z ochrony prawnej przewidzianej w art. 32 ustawy. W sprawie sygn. akt OSK 340/04, oddalając skargę kasacyjną Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. od wyroku NSA z dnia 27 listopada 2003 r. oddalającego skargę tegoż podmiotu na decyzje GODO, nakazującą PTC przywrócenie stanu zgodnego z prawem poprzez zbieranie danych osobowych jedynie w zakresie ustalonym w art. 69 ust. 2 i art. 34 ust. 3 ustawy z 21. lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 73, poz. 952 z późn. zm.), Sąd odwoławczy uznał zasadność stanowiska, iż przepis art. 69 ust. 2 prawa telekomunikacyjnego stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych i odnosi się do przetwarzania danych tylko w zakresie usługi telekomunikacyjnej.

W sprawie sygn. akt OSK 769/04 NSA oddalił skargę kasacyjną Presco Spółka z o.o. od wyroku NSA w Warszawie z dnia 4 marca 2004 r. oddalającego skargę tejże Spółki, nakazującą Spółce Presco usunięcie danych osobowych abonenta telefonicznego pozyskanych bez jego zgody w związku z zawarciem umowy przelewu wierzytelności przez Polomtel S.A. W zaskarżonym wyroku WSA przyjął, iż zaskarżona decyzja GODO była zgodna z prawem, „Presco” Spółka z o.o. zaś nabywając wierzytelność Polkomtelu, wynikającą z umowy o świadczenie usługi telekomunikacyjnej, bez zgody abonenta-konsumenta naruszyła przepisy ustawy – art. 23 ust. 1 pkt 2 i 5, przetwarzanie bowiem danych osobowych abonenta nie znajdowało uzasadnienia w przepisach tej ustawy, a nadto przekazanie danych abonenta pozyskanych bez jego zgody nie znajdowało uzasadnienia w przepisach art. 509 § 1 k.c., art. 385¹ 1 kc i art. 385³ pkt 5 kc – odnoszących się do ochrony praw konsumentów.

Odmiennej treści wyrok zapadł 16 grudnia 2004 r. w sprawie sygn. akt OSK 829/04, w której uchylony został wyrok WSA wydany na tle identycznego stanu faktycznego i prawnego. NSA przyjął, iż ocena legalności przetwarzania danych osobowych odbywa się tylko w kontekście przepisów o ich ochronie. Nie jest zasadne stanowisko, aby interpretować przepisy tej ustawy w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego o ochronie praw konsumentów. W takim razie wobec braku podstaw do przyjęcia, że naruszone zostały

prawa właściciela danych, podstawę udostępnienia danych mógł stanowić przepis art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych.

Wobec takich rozbieżności w orzecznictwie, w sprawie sygn. akt OSK 867/04 wystąpiono o wyjaśnienie poważnej wątpliwości prawnej przez skład poszerzony NSA, czy w przypadku przetwarzania danych osobowych abonenta będącego stroną umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych w związku z zawartą umową przelewu wiarygodności, oceny legalności przetwarzania danych osobowych, wskazanej w art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych można dokonywać w oparciu o regulacje zamieszczone w art. 385¹ w związku z art. 385³ pkt 5 k.c.

W sprawach o podobnym stanie faktycznym i prawnym, zawisłych ze skarg kasacyjnych kontrahentów umów przelewu wiarygodności, postępowania podlegają zawieszeniu na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 ustawy p.p.s.a

16. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

W sprawach rozpoznawanych na tle ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) na uwagę zasługuje orzeczenie z dnia 29 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 693/04, którym Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania. NSA nie podzielił stanowiska wyrażanego w piśmiennictwie prawniczym, że w przypadku odmowy udzielenia informacji publicznej „w odniesieniu do prasy zawsze właściwy jest NSA z uwagi na treść art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.)”. Zgodnie z art. 4 tej ustawy odmowę udzielenia prasie informacji z powołaniem się na ochronę danych osobowych i prawo do prywatności zaskarża się do sądu administracyjnego. NSA podkreślił, że ustawa o dostępie do informacji publicznej samodzielnie i kompleksowo reguluje problematykę dostępu do informacji publicznej. Stosownie zaś do art. 22 ust. 1 tej ustawy podmiotowi, któremu odmówiono prawa do informacji ze względu na prawo do prywatności przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Zdaniem NSA, należy bronić poglądu, według którego powołany przepis art. 22 ust. 1 nie wyłącza prasy spod swego działania i w przypadku odmowy udzielenia prasie informacji ze względu na prawo do prywatności przysługuje powództwo do sądu powszechnego.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt OSK 600/04, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z art. 21 i art. 22 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że o sposobie dochodzenia dostępu do informacji w drodze postępowania sądownoadministracyjnego lub w drodze procesu cywilnego przed sądem powszechnym decyduje przedmiot ochrony. Zdaniem Sądu, użyte w art. 22 ust. 1 określenie „z powołaniem się” ma takie znaczenie, że wystarczy, iż podmiot dysponujący taką informacją powoła się na wymieniony w tym przepisie przedmiot ochrony, aby wykluczyć możliwość kontroli przez sąd administracyjny. Sąd administracyjny nie może w takim przypadku kontrolować legalności decyzji i badać, czy wskazana przesłanka wystąpiła. (np. wyrok z 14 września 2004 r., sygn. akt OSK 624/04.).

W sprawach dotyczących problematyki dostępu do informacji publicznej trzeba także odnotować wyrok z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt OSK 205/04, w którym NSA zgodził się ze stanowiskiem prezentowanym w zaskarżonym wyroku, że Polska Norma stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednakże – w ocenie NSA – treść art. 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1368) nie pozwala na udzielenie informacji o Polskiej Normie na wniosek zainteresowanego w trybie określonym w art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ocenie Sądu, art. 5 ust. 1 ustawy o normalizacji ukształtował Polską Normę jako normę krajową, powszechnie dostępną. Cechy powszechnej dostępności ma także informacja o tej Normie. Nie ma zatem nie tylko podstaw, ale również potrzeby uruchamiania trybu udzielania informacji na wniosek według zasad określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Odnosząc się do zagwarantowanego Konstytucją prawa do informacji NSA stwierdził, że dotyczy ono prawa do informacji o działalności władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne, a zatem chodzi tu o informacje warunkujące świadomy i racjonalny udział obywateli w życiu publicznym, łącznie z podejmowaniem w tym zakresie decyzji (np. wyborczych) w celu realizacji zasady zwierzchnictwa narodu. Tak pojmowanych informacji dotyczy ustawa z dnia 6 września 2001 r. o informacji publicznej regulująca tryb udzielania tych informacji. Artykuł 5 ust. 1 ustawy o normalizacji ukształtował Polską Normę jako normę krajową, powszechnie dostępną. Informacja o tej normie ma więc również cechy powszechnej dostępności. W tej sytuacji nie ma nie tylko podstawy, lecz

również potrzeby uruchamiania trybu udzielania informacji na wniosek według trybu przewidzianego w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W wyrokach z dnia 14 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 416/04 i sygn. akt OSK 425/04, NSA podzielił stanowisko, iż spółdzielnia mieszkaniowa jest podmiotem zobowiązanym w myśl art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, do udzielania takiej informacji. Spółdzielnie mieszkaniowe reprezentują bowiem nie tylko interesy swoich członków i nie stanowią typowych spółdzielni nastawionych na działalność gospodarczą, lecz mają one na celu zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, co mieści się w kategorii szeroko podjętych zadań publicznych. NSA powołał się nadto na przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, które w art. 1 § 1 w zw. z art. 1 ust. 7 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. z 2003 r., Dz.U. Nr 119, poz. 1116) mają zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych. W myśl tych przepisów, spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem o nieograniczonej liczbie osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Nie jest więc jednostką ograniczoną do ściśle określonego kręgu osób. Przystąpić może do niej każdy, kto spełnia ustawowe i statutowe wymogi. Jest więc jednostką o charakterze powszechnym, a więc w pewnym sensie publicznym. Nie bez znaczenia pozostają jej funkcje w gospodarce mieszkaniowej kraju, zwłaszcza jej znaczenie i rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności, a także fakt, iż podmioty te korzystają z pomocy Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w prowadzeniu działalności, poprzez dostęp do terenów, korzystanie z kredytów, dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych, udzielaniu poręczeń spłaty kredytów.

Przyjęta przez Sąd wykładnia podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej wzbudziła wątpliwości skutkiem czego w sprawie sygn. akt OSK 141/04 postanowieniem z 9 grudnia 2004 r. NSA wystąpił o wyjaśnienie wątpliwości, czy przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych

Do problematyki dostępu do akt sądowych odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (orzeczenia z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 58/04 i sygn. akt II SAB/Wa 83/04). W sprawie sygn. akt II SAB/Wa 58/04 WSA uznał, że przedmiot żądań zawartych we wniosku skarżącego (treść wystąpienia kierowanego do Sądu, treść werdyktu Sądu w sprawie,

treść innych posiadanych przez Sąd dokumentów dotyczących sprawy, w tym tematyka pism, a także data dokumentu, numer, autor, adresat) odnosi się do informacji o sprawie sądowej, nie jest wnioskiem o udostępnienie akt sprawy sądowej. Sąd podkreślił, że czym innym jest żądanie oryginału dokumentu wraz z załącznikami, a czym innym przekazanie żądającemu jedynie informacji o jego treści. Zdaniem składu orzekającego, treść orzeczenia sądu nie tylko stanowi, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację o sprawach publicznych, ale stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tej ustawy będąc rodzajem informacji dotyczącej treści i postaci dokumentów urzędowych, podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych. W ocenie Sądu, wniosek kierowany do sądu, jak również inne znajdujące się w aktach sprawy sądowej dokumenty, bez wątplenia mieszczą się w pojęciu „stanu przyjmowania, załatwiania lub rozstrzygnięcia spraw”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit e. W wyroku sygn. akt II SAB/Wa 83/04 Sąd stwierdził natomiast, że informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowią decyzje czy wyroki w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez bank, który naruszył przepisy dotyczące banku w zakresie egzekucji z rachunków bankowych. Zdaniem Sądu, mają one charakter dokumentów urzędowych. W obu sprawach Sąd przypomniał, że bezczynność organu na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje. WSA podkreślił ponadto, że przedstawienie informacji zupełnie innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, lub informacji zupełnie wymijającej może powodować wątpliwości wnioskodawcy co do tego, czy organ w ogóle udzielił odpowiedzi. Również w sytuacji, gdy organ nie posiada żądanych informacji, zobowiązany jest do załatwienia sprawy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Z kolei w wyroku z dnia 27 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Op 1/4, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, uwzględniając skargę na bezczynność organu uznał, że wyczerpanie środków zaskarżenia następuje zarówno wtedy, gdy wnioskodawca przed wniesieniem skargi złożył zażalenie w trybie art. 37 § 1 k.p.a., wymagane w odniesieniu do skarg na bezczynność polegającą na niewydaniu decyzji (art. 52 ustawy p.p.s.a. – w związku z art. 127 § 1 k.p.a.), jak i wtedy, gdy wnioskodawca wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa, które to wezwanie wymagane jest

wobec bezczynności organu w zakresie czynności materialno-technicznych (art. 52 § 4 ustawy p.p.s.a.). W orzeczeniu tym Sąd wypowiedział się również w kwestii formy procesowej odmowy udzielenia informacji, która nie jest informacją publiczną. Sąd wskazał, że w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej brak posiadania przez sporną informację charakteru informacji publicznej powoduje brak podstaw do wydania decyzji opartej na przepisach powołanej ustawy. Nie ma wówczas obowiązku udostępniania informacji. Organ, do którego wniesiono żądanie, powinien wystosować do wnioskodawcy pismo informujące o niepodleganiu informacji zakresowi przedmiotowemu ustawy. Pismo takie, jako inny akt z zakresu administracji publicznej, może być – po wyczerpaniu środków odwoławczych zaskarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a.

Należy tu zaznaczyć, że stanowisko to jest zgodne z linią orzecniczą NSA prezentowaną w latach ubiegłych. W orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pojawił się jednakże odmienny pogląd. Zdaniem niektórych składów orzekających, WSA w Warszawie, również odmowa informacji z uwagi na to, że nie stanowi informacji publicznej, powinna być dokonana w drodze decyzji (np. wyrok z dnia 16 stycznia 2004 r., sygn. akt II SAB 325/03). W tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny dotychczas nie zajął stanowiska.

Na uwagę zasługuje również wyrok z dnia 9 czerwca 2004 r., sygn. akt II SA/Kr 253/04, w którym podniesiony został problem informacji przetworzonej. W orzeczeniu tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że lista architektów wykonujących projekty budowlane, na podstawie których wydano decyzje-pozwolenia na budowę stanowi, informację przetworzoną, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. WSA wskazał, że w przypadku takiej informacji wnioskodawca powinien wykazać, że uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Zdaniem Sądu, Okręgowa Izba Architektów z racji ciężącego na niej obowiązku nadzoru nad należyтым i sumiennym wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie ma prawo domagać się takich informacji, gdyż jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W wyroku z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt OSK 600/04, NSA uznał, iż odwołanie od decyzji Prezesa ZUS odmawiającej udostępnienia informacji publicznej o specyfikacji technicznej formatu KSI MAIL, wykorzystywane-

go przez program płatnik-przekaz elektroniczny, służący do wymiany dokumentów płatników składek ZUS, nie należy do właściwości sądów administracyjnych, lecz do sądu powszechnego. W myśl art. 22 ust. 1 ustawy dnia z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej podmiotowi, któremu odmówiono prawa do dostępu do informacji ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. Zaskarżona decyzja Prezesa ZUS powoływała się na ochronę danych osobowych i tajemnicę przedsiębiorcy. NSA wyjaśnił w uzasadnieniu orzeczenia, że w art. 21 ustawy wprowadzono, jako zasadę, poddanie tych spraw kontroli sądu administracyjnego. Jednak w sprawach, w których podmiot dysponujący informacją publiczną powołuje się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna, ustawodawca przewidział tylko dochodzenie roszczenia przed sądem powszechnym. Użyte w przepisie art. 22 ust. 1 ustawy określenie „z powołaniem się” ma więc takie znaczenie, że wystarczy, iż podmiot dysponujący taką informacją powoła się na wymieniony w tym przepisie przedmiot ochrony, aby wykluczyć możliwość kontroli przez sąd administracyjny. Ustawodawca bowiem upoważnił do tego wyłącznie sąd powszechny. Nie jest więc dopuszczalne – jak tego domagał się skarżący – aby sąd administracyjny kontrolował legalność wydania decyzji, w pozostałym zaś zakresie był właściwy sąd powszechny. Zdaniem NSA, w świetle przepisów Konstytucji, nie jest dopuszczalny dualizm w zakresie przysługujących środków ochrony prawnej, zaś szerszy zakres uprawnień sądu powszechnego zapewnia właściwą ochronę dobrom, którym ustawodawca nadał szczególną rangę.

V. Analiza spraw na tle orzecznictwa

Działalność orzecznicza w 2004 r. przebiegała w okresie ważnych wydarzeń dla polskiego wymiaru sprawiedliwości. Niezależnie od faktu, że był to pierwszy rok funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w nowym ustroju, to w maju 2004 r. Rzeczpospolita Polska stała się członkiem Wspólnot Europejskich, co miało istotny wpływ na działalność orzeczniczą z dwóch powodów. Po pierwsze, w związku z obowiązkiem dostosowania

przepisów prawa do przepisów wspólnotowych (*acqui communautaire*) działalność organów prawodawczych była bardzo dynamiczna, co w konsekwencji przekładało się na tworzenie nowych przepisów prawa i nowelizowanie istniejących. Po drugie, źródła prawa powszechnie obowiązującego zostały wzbogacone o akty prawne Unii Europejskiej, a przy orzekaniu należało uwzględniać dorobek orzeczniczy Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Na te dwa obszary, jakże ważne z punktu widzenia stosowania prawa materialnego, nałożyły się nowe przepisy prawa procesowego sądownictwa administracyjnego i nowe instytucje prawne, w tym skarga kasacyjna. Analizując działalność orzeczniczą nie można pominąć wskazanych wyżej uwarunkowań, ponieważ zarówno stan prawa (jakość przepisów prawnych) i funkcjonowanie organów administracji publicznej mają istotny wpływ na orzecznictwo sądownictwa administracyjnego.

Co do stanu przepisów prawa w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego kilkakrotnie wskazywano na jego mankamenty, które w znacznym stopniu utrudniały stosowanie prawa. Na lukę prawną powstała wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, zwrócił NSA w wyroku z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt FSK 16/04 uznając prawo zakładów pracy chronionej do wystąpienia o zwrot nadpłaty podatku VAT na podstawie art. 74 ustawy – Ordynacja podatkowa. Problem tkwi w braku przepisu prawa materialnego do zwrotu należności, ponieważ ustawodawca nie zareagował na wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznający 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 w zakresie, w jakim zmienia zasady wyliczania kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładu pracy chronionej, przed upływem trzyletniego okresu, przewidzianego w art. 30 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 30 listopada 1999 r., za niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie przewiduje regulacji przejściowych niezbędnych dla zapewnienia ochrony interesów prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy – w zaufaniu do dotychczasowych przepisów – rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ich zakładach.

W związku z powyższym postanowieniem NSA z dnia 14 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 350/04 przedstawiono składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, o czym wspomniano wyżej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano na wątpliwości związane ze zgodnością przepisów prawa z Konstytucją (składy orzekające przedstawiły Trybunałowi Konstytucyjnemu pięć pytań prawnych – opisanych szczegółowo wyżej). Problemem jest funkcjonowanie w obrocie prawnym aktów podustawowych naruszających postanowienia art. 92 ust. 1 Konstytucji. Odnosi się to zarówno do naruszenia zasad odpowiedniego sformułowania upoważnienia do wydania rozporządzenia, jak i samych rozporządzeń, w których regulacje wykraczają poza upoważnienie zawarte w ustawie, a w kilku przypadkach stwierdzono w rozporządzeniach przepisy należące do właściwości ustawy. Jako przykład wykroczenia poza zakres wskazany w upoważnieniu można wskazać § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 1998 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania strażakom Państwowej Straży Pożarnej równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych zasad ich wypłaty i zwrotu, w którym zawarto negatywne przesłanki przyznania strażakowi równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, należące do materii ustawowej (wyroki: sygn. akt 4/II SA Po 812/02, sygn. akt 4/II SA Po 2003/00, sygn. akt 4/II SA Po 812/02). Na upoważnienie do uregulowania materii należącej do właściwości ustawy NSA zwrócił uwagę w wyroku z dnia 21 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 184/04, w którym wskazał, że art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług nie mógł stanowić podstawy dla Ministra Finansów do wydania rozporządzenia regulującego zakres podmiotowy podatku, zgodnie bowiem z art. 217 Konstytucji należy to do wyłączności ustawy. Podobnych aktów prawnych jest jeszcze sporo w obrocie prawnym, mimo upływu ponad siedmiu lat od wejścia w życie Konstytucji RP, i stanowią one podstawę do wydawania decyzji przez organy administracji publicznej. Zdarzają się również sytuacje zastąpienia przepisów prawa nowymi uregulowaniami, jednakże w całym szeregu przypadków zabrakło przepisów intertemporalnych. W konsekwencji w obrocie prawnym istnieje szereg decyzji wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, które są przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Eliminowanie z obrotu prawnego

wadliwych decyzji, w tym także wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, oraz powodowanie eliminacji z polskiego systemu prawa przepisów naruszających Konstytucję i przepisy wspólnotowe stanowi jedno z ważniejszych przesłań sądownictwa administracyjnego. W niektórych sprawach sąd odmawia zastosowania przepisu aktu podustawowego na podstawie art. 178 ust. 1 Konstytucji, jeśli uzna, że przepis jest niezgodny z Konstytucją (wyrok z dnia 14 maja 2004 r., sygn. akt III SA 3302/02, w którym WSA w Warszawie stwierdził, że § 19 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 119, poz. 1259) narusza art. 84 i art. 217 Konstytucji poprzez regulowanie materii zastrzeżonej do właściwości ustawowej).

W zakresie prawa wspólnotowego Naczelny Sąd Administracyjny, w okresie przedakcesyjnym wskazywał na potrzebę interpretacji przepisów prawa krajowego w kierunku pozytywnym do prawa wspólnotowego, wskazując na umowę stowarzyszeniową jako podstawę do uwzględniania w interpretacji przepisów prawa krajowego postanowień prawa wspólnotowego i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Po 1 maja 2004 r. odnosząc się (ponad 30 orzeczeniach) do wniosków stron o wystąpienie z pytaniem prawnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wskazał na postanowienia art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, że nie chodzi w nim o jakąkolwiek kwestię prawną wymagającą rozstrzygnięcia, ale tylko o taką, która odnosi się do prawa wspólnotowego, jest bezpośrednio związana ze sprawą rozstrzyganą przez sąd i w ocenie sądu budzi wątpliwości. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że poważne wątpliwości prawne strony wyrażone w przedstawionych przez nią pytaniach prawnych nie odnoszą się do treści art. 234 Traktatu i nie wynika z nich obowiązek zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do ETS.

Odnosząc się do oceny funkcjonowania administracji na tle spraw rozstrzygniętych przez sądy administracyjne można wskazać szereg niedociągnięć (uchybień) odnoszących się do stosowania prawa formalnego i materialnego, w tym błędna interpretacja przepisów prawa lub też wskazanie błędnej podstawy rozstrzygnięcia. Zdarzają się często sytuacje, w których uchylona decyzja, przekazana do ponownego rozpoznania, zawiera identyczne uchybienia, nie uwzględniające wskazania sądu do sposobu rozstrzygnięcia i zastosowania określonej interpretacji przepisu prawa. Wadliwość wydawanych decyzji ujawniano także w obszarze przestrzegania

zasad postępowania administracyjnego, między innymi, co do rzetelnego wyjaśnienia wszystkich faktów i dowodów mających wpływ na rozstrzygnięcia oraz uzasadnienie zawierające motywy organu, którymi się kierował przy wydawaniu decyzji. Na te elementy wskazywano głównie w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych.

Co do problematyki ujednoczenia orzecznictwa sądownictwa administracyjnego korzystano z przepisu art. 36 § 1 ustawy p.u.s.a., dającego Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego możliwość wystąpienia o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. O działaniach w tym zakresie informowano wyżej.

W zakresie interpretacji przepisów prawa procesowego Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego przeprowadza badania mające na celu wydobycie przepisów ustawy p.p.s.a. budzących wątpliwości interpretacyjne, w celu ujednoczenia ich wykładni. W tym obszarze wypowiadają się sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zebrano już bardzo obszerny materiał, który zostanie poddany ocenie i nie wykluczone, że jej wyniki mogą stanowić podstawę zainicjowania zmian przepisów ustawy p.p.s.a. Szereg wypowiedzi odnoszących się do przepisów ustawy p.p.s.a. zanotowano w uzasadnieniach orzeczeń, co zostało zaprezentowane w części omawiającej zagadnienia procesowe sądownictwa.

CZĘŚĆ III

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I. Realizacja zadań Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikających z Konstytucji i ustaw

Kompetencje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego określone zostały w ustawie p.u.s.a. Zgodnie z art. 12 ustawy p.u.s.a. Prezes NSA sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością sądów administracyjnych. Z art. 14 § 2 ustawy p.u.s.a. wynika, że w zakresie wykonywania budżetu przysługują Prezesowi NSA uprawnienia Ministra Finansów. Z art. 34 § 1 ustawy p.u.s.a. wynika kompetencja do reprezentowania Naczelnego Sądu Administracyjnego i kierowania jego pracami. Z art. 36 § 1 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. O wykonywaniu tej kompetencji wspomniano wcześniej, w tym opracowaniu. Ponadto w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Prezes NSA został wymieniony wśród podmiotów uprawnionych do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem, (w trybie kontroli abstrakcyjnej), w sprawach wymienionych w art. 188 pkt 1–4 Konstytucji. Realizując tę kompetencję, w 2004 r. Prezes NSA, działając wspólnie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie,

w jakim umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej. Sprawie tej nadano sygn. akt K 37/04.

Odnosząc się do zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartych w art. 184 Konstytucji w zakresie kontroli działalności administracji publicznej Prezes NSA podjął interwencję w sprawie niezastosowania się organu administracji rządowej do oceny prawnej wyrażonej w wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. W piśmie sygnalizacyjnym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Prezes NSA zwrócił uwagę na naruszenie przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie art. 153 ustawy p.p.s.a., stanowiącego, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia. W tej konkretnej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, postanowieniem z dnia 14 października 2004 r., sygn. akt II S.A./01447/04 w trybie art. 155 § 1 ustawy p.p.s.a., poinformował Komendanta Głównego Policji o naruszeniu art. 153 ustawy p.p.s.a. przez Komendanta Wojewódzkiego Policji.

Z istotnych wydarzeń o charakterze międzynarodowym należy wskazać na udział Prezesa NSA w Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union) w Hadze, w dniach 14–15 czerwca 2004 r. Stowarzyszenie grupuje sądy administracyjne najwyższych instancji oraz inne organy państwowe pełniące funkcje sądowniczo-administracyjne z państw członkowskich Unii Europejskiej. W spotkaniu tym uczestniczyło około 70 sędziów z 25 sądów krajowych oraz sędziowie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu. Podczas tego Kolokwium prof. dr hab. – Janusz Trzciniński – Prezes NSA został wybrany na wiceprzewodniczącego Zarządu Stowarzyszenia.

II. Działalność Biura Orzecznictwa

Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu administracyjnego skupia sędziów i specjalistów różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 ustawy 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 ujednoceniami orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, by w przypadku rozbieżności w orzecznictwie przedstawił Prezesowi 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.

W pierwszym roku funkcjonowania sądownictwa administracyjnego Biuro Orzecznictwa podjęło działania związane z ujednoceniami interpretacji przepisów ustawy p.p.s.a., o czym pisano wyżej.

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 2004 r. opublikowano 5 zeszytów zbiorów urzędowych zawierających 160 orzeczeń, w tym również orzeczenia wydane przed wejściem w życie reformy sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z § 8 zarządzenia orzeczenia budzące wątpliwości kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu głosowania. W 2004 r. zamówiono 21 glos, natomiast opublikowano 39, w tym 12 zamówionych i 27, które wpłynęły z inicjatywy autorów.

Poza publikacjami w zbiorze orzeczeń Biuro Orzecznictwa prowadzi merytoryczny nadzór nad komputerową bazą danych OBO, w której publikowane są orzeczenia wraz z uzasadnieniami oraz informacje dotyczące

miejsca publikacji orzeczeń, glos i komentarzy. Do znajdujących się w bazie na dzień 31 grudnia 2003 r. 22 260 orzeczeń, w 2004 r. skierowano 1 324 orzeczenia. Ogółem w bazie znajdują się 23 584 orzeczenia, w tym 19 461 – stanowią orzeczenia NSA wydane do 31 grudnia 2003 r., – 296 orzeczeń NSA wydano w 2004 r. (141 – z Izby Finansowej, 54 – z Izby Gospodarczej, 101 – z Izby Ogólnoadministracyjnej) oraz 190 – orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (13 z WSA w Białymstoku, 2 z WSA w Bydgoszczy, 2 z WSA w Gdańsku, 4 z WSA w Gliwicach, 3 z WSA w Lublinie, 12 z WSA w Łodzi, 5 z WSA w Olsztynie, 5 z WSA w Opolu, 9 z WSA w Poznaniu, 1 z WSA w Rzeszowie, 129 z WSA w Warszawie oraz 5 z WSA we Wrocławiu). Poza tym w bazie znajdują się 2 472 orzeczenia Sądu Najwyższego oraz 413 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

III. Aktywność pozaorzecznicza sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego

Sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzili wykłady na szkoleniach i konferencjach dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, radców prawnych, sędziów, aplikantów sądowych, prokuratorskich, radcowskich i adwokackich. Wielu sędziów prowadziło zajęcia dydaktyczne na wyższych uczelniach (około 45 sędziów).

Sędziowie (niektórzy aktywnie – wygłaszając referaty) uczestniczyli w konferencjach krajowych i międzynarodowych. Było to, m.in. spotkanie w Luksemburgu zorganizowane przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oraz Seminarium nt. „Wspólnotowe prawo ochrony środowiska”, ponadto w Sankt Petersburgu w Instytucie Prawa i w Madrycie konferencje nt. „Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych”.

IV. Działalność administracyjno-gospodarcza

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym sprawami związanymi z działalnością budżetowo-gospodarczą zajmuje się, zgodnie z art. 40 § 1 ustawy p.u.s.a., Kancelaria Prezesa NSA. W § 2 art. 40 określono zakres działania

Kancelarii Prezesa NSA. Należy do niej, między innymi, 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. Kancelarią Prezesa NSA kieruje Szef Kancelarii. Szczegółowy zakres zadań Kancelarii Prezesa NSA określa regulamin wewnętrznego urzędowania NSA zatwierdzony uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 9 lutego 2004 r. (M.P. Nr 11, poz. 176).

W 2004 r. w działaniach administracyjno-gospodarczych skoncentrowano się głównie na przygotowaniu bazy materialno-technicznej na potrzeby dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Podjęto szereg zadań inwestycyjnych związanych z przygotowaniem nowych obiektów wojewódzkich sądów administracyjnych. Podjęto czynności w celu uzyskania stosownych dokumentów związanych z prowadzeniem inwestycji (zezwolenia, ekspertyzy, decyzje, uzgodnienia), działania związane z organizacją przetargów na opracowanie dokumentacji technicznej, wyłonienia wykonawców robót budowlanych, modernizacyjnych i adaptacyjnych oraz wyposażenia sądów w odpowiedni sprzęt i urządzenia techniczne. W wyniku tych działań oddano do użytku w pełni przebudowane i zmodernizowane budynki sądów administracyjnych w Warszawie, Bydgoszczy, Gdańsku, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Szczecinie oraz Wrocławiu, rozpoczęto i kontynuowano roboty budowlane na obiektach siedzib sądów wojewódzkich w Kielcach, Białymstoku, Krakowie, Poznaniu i Rzeszowie, rozpoczęto prace projektowe związane z budową siedziby NSA w Warszawie, wykonano prace modernizacyjno-adaptacyjne w budynku sądu WSA w Gliwicach związane z usunięciem skutków pożaru oraz podjęto, we współpracy z władzami miasta Gorzowa Wielkopolskiego, prace adaptacyjne związane z przygotowaniem siedziby Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Wojewódzkie sądy administracyjne zostały wyposażone w niezbędny sprzęt administracyjno-biurowy oraz komputery i inne urządzenia służące bieżącej działalności sądów. W zakresie informatyzacji prowadzono prace związane z eksploatacją systemów informatycznych na potrzeby sądów administracyjnych. Zawarto umowy i podjęto prace modernizacyjne „bazodanowych” systemów informatycznych, skupiając się przede wszystkim na wdrażaniu oprogramowania dostosowanego Systemu SONSA do nowych wymagań związanych z wprowadzaniem dwuinstancyjności w sądach ad-

ministracyjnych. Ustalono nową strategię rozwoju oprogramowania SOSA oraz dokonano wyboru docelowej platformy „bazodanowej” do obsługi sekretariatów pionów orzeczniczych. Wykonano projekt modernizacji oprogramowania SOSA w nowych, nowoczesnych technologiach, umożliwiającą stworzenie bardziej czytelnego i łatwiejszego w użytkowaniu interfejsu. Ponadto kontynuowano prace związane z własną bazą orzeczeń prowadzoną przez Biuro Orzecznictwa od 1995r. Wprowadzono około 1 300 nowych orzeczeń, a istniejące w bazie uzupełniono o informacje dotyczące miejsca ich publikacji, glos, komentarzy, a także o uzasadnienia. Na dzień 31 grudnia 2004 r. baza zawierała 23 584 orzeczenia (w 2003r. – 22 260).

W 2004 r. w sądach administracyjnych nastąpiło zwiększenie zatrudnienia kadry sądowej do poziomu 1 597 etatów na koniec roku, w tym sędziów i asesorów w liczbie 499 etatów, co miało istotny wpływ na wzrost liczby spraw załatwianych, przy jednoczesnym, istotnym, blisko 30% spadku liczby spraw zaległych. Wspomniany wynik osiągnięto również dzięki realizacji programu inwestycyjnego, w którego efekcie uzyskano zdecydowaną poprawę bazy lokalowo-materialnej oraz podwyższono poziom wyposażenia techniczno-biurowego sądów. Na sfinansowanie wymienionej działalności sądów administracyjnych w 2004 r. wydatkowano 235,3 mln zł., w tym na wydatki inwestycyjne – 64,9 mln zł. Jednocześnie w omawianym roku sądownictwo administracyjne uzyskało dochody budżetowe w wysokości 23,1 mln zł.

Poza wymienionymi działaniami zapewniono obsługę administracyjno-biurową 7 posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA oraz 16 posiedzeń Kolegium NSA.

W ramach działalności wydawniczej opracowano i wydano szereg publikacji: Materiały na Konferencję sędziów NSA (Serock, 18-19 października 2004 r.), *Regulamin i biurowość w sądach administracyjnych; Ustrój i właściwość sądów administracyjnych (teksty aktów prawnych)* oraz *Orzecznictwo NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych* (5 zeszytów). Poza tym Kancelaria Prezesa NSA przygotowuje dokumenty i akty prawa wewnętrznego Prezesa NSA. W ramach tej działalności opracowano 23 zarządzenia Prezesa NSA dotyczące organizacji i działalności orzeczniczej sądów administracyjnych.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała swoje zadania w oparciu o środki finansowe przyznane w ustawie budżetowej na 2004 r. z poszanowaniem

IV. Działalność administracyjno-gospodarcza

ustawy o finansach publicznych i ustawy – Prawo zamówień publicznych. W roku 2004 zostały przeprowadzone przez NSA we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych wewnętrzne kontrole m.in. w zakresie gospodarki finansowej, realizacji zamówień publicznych, prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych oraz klasyfikowania wydatków. Opracowane okresowe oceny wykonania budżetu całego sądownictwa administracyjnego były przedmiotem posiedzeń kierownictwa NSA, na których omawiano i określano m. in. kierunki prowadzenia gospodarki budżetowej w przyszłości.

Warszawa kwiecień 2005r.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel

Tabela I.	Wpływ skarg na akty i inne czynności oraz ich załatwianie w wojewódzkich sądach administracyjnych	139
Tabela II.	Wpływ i załatwienie skarg na bezczynność organów w wojewódzkich sądach administracyjnych	140
Tabela III.	Załatwienia spraw w trybie postępowania medjacyjnego przez wojewódzkie sądy administracyjne	141
Tabela IV.	Załatwienia spraw w trybie postępowania uproszczonego przez wojewódzkie sądy administracyjne	142
Tabela V.	Wpływ skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2004 i załatwienie skarg kasacyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny w roku 2004	143
Tabela VI.	Wpływ do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarg kasacyjnych od orzeczeń sądu pierwszej instancji dotyczących aktów i innych czynności organów za 2004 r. (według rodzaju spraw)	144
Tabela VII.	Wpływ do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarg kasacyjnych od orzeczeń sądu pierwszej instancji dotyczących bezczynności organów za 2004 r. (według rodzaju spraw)	149
Tabela VIII.	Załatwienia przez Naczelny Sąd Administracyjny zażeń od postanowień sądu pierwszej instancji oraz zarządzeń przewodniczącego wydziału sądu pierwszej instancji	154
Tabela IX.	Załatwienia przez Naczelny Sąd Administracyjny sporów o właściwości między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; innych spraw zarejestrowanych w repertorium „W”	155
Tabela X.	Załatwienia przez Naczelny Sąd Administracyjny skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	156

Tabela I.
Wpływ skarg na akty i inne czynności oraz ich załatwianie w wojewódzkich sądach administracyjnych

Lp.	Sąd	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Z A Ł A T W I O N O								Pozostało na następny okres
				Łącznie /suma rubryk 5-9/	N a r o z p r a w i e				N a p o s i e d z e n i u n i e j a w n y m		w tym odrzucono skargi	
					Ogółem /suma rubryk 6-8/	Uwzględniono	Oddalono	W inny sposób	Ogółem	Ogółem		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	91 134	56 048	80 214	58 744	17 162	36 633	4 969	21 470	12 934	67 018	
2	WSA Białystok	664	1 300	1 680	1 274	343	895	36	406	323	284	
3	WSA Bydgoszcz	1 052	1 966	2 521	1 818	485	1 123	210	703	403	497	
4	WSA Gdańsk	8 858	2 319	5 027	3 898	1 199	2 430	269	1 129	645	6 150	
5	WSA Gliwice	7 440	5 366	6 793	4 823	1 309	3 226	288	1 970	1 439	6 013	
6	WSA Kraków	13 070	4 450	5 198	3 558	878	1 879	801	1 640	1 044	12 322	
7	WSA Lublin	1 873	2 549	3 571	2 841	743	1 950	148	730	545	851	
8	WSA Łódź	5 568	3 495	6 779	4 878	1 608	2 865	405	1 901	856	2 284	
9	WSA Olsztyn	1 641	1 862	2 952	2 366	589	1 472	305	586	406	551	
10	WSA Opole	0	2 699	1 894	1 604	472	1 042	90	290	204	805	
11	WSA Poznań	10 415	5 372	6 292	3 989	1 042	2 810	137	2 303	1 060	9 495	
12	WSA Rzeszów	3 777	1 553	3 333	2 682	866	1 674	142	651	498	1 997	
13	WSA Szczecin	4 080	2 272	3 659	2 952	773	1 910	269	707	451	2 693	
14	WSA Warszawa	20 953	16 471	23 602	16 803	5 090	10 244	1 469	6 799	3 578	13 822	
15	WSA Wrocław	11 793	4 374	6 913	5 258	1 765	3 093	400	1 655	972	9 254	

Tabela II.

Wpływ i załatwienie skarg na bezczynność organów w wojewódzkich sądach administracyjnych

Lp.	Nazwa sądu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	N a r o z p r a w i e					N a p o s i e d z e n i u n i e j a w n y m		Pozostało na następny okres
				Łącznie /suma rubryk 5-9/	Ogółem /suma rubryk 6-8/	Uwzględniono	Oddalono	W inny sposób	Ogółem	w tym odrzucano skargę	
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Wojewódzkie Sąd Administracyjny	1 472	2 767	3 003	1 196	462	286	44	1 807	997	1 216
2	WSA Białystok	19	44	41	27	7	1	19	14	9	22
3	WSA Bydgoszcz	19	82	82	54	2	13	39	28	26	19
4	WSA Gdańsk	94	106	160	60	19	11	30	100	48	40
5	WSA Gliwice	45	88	110	30	6	10	14	80	55	23
6	WSA Kraków	224	136	247	171	23	63	85	76	51	113
7	WSA Lublin	20	728	274	229	194	27	8	45	24	474
8	WSA Łódź	12	64	46	14	2	4	8	32	25	30
9	WSA Olsztyn	12	81	65	23	5	7	11	42	31	28
10	WSA Opole	0	27	18	4	1	2	1	14	12	9
11	WSA Poznań	27	123	129	23	13	6	4	106	63	21
12	WSA Rzeszów	33	41	51	18	5	6	7	33	28	23
13	WSA Szczecin	144	121	191	41	26	6	9	150	126	74
14	WSA Warszawa	741	1 000	1 428	441	144	104	193	987	437	313
15	WSA Wrocław	82	126	161	61	15	26	20	100	62	47

Tabela III.

Załatwienia spraw w trybie postępowania mediacyjnego przez wojewódzkie sądy administracyjne

Lp.	Sąd	Sprawy, w których wszczęto postępowanie mediacyjne	Sprawy załatwione w postępowaniu mediacyjnym
	1	2	3
1	Ogółem WSA	679	170
2	WSA Białystok	3	1
3	WSA Bydgoszcz	22	4
4	WSA Gdańsk	10	0
5	WSA Gliwice	16	2
6	WSA Kraków	6	2
7	WSA Lublin	26	0
8	WSA Łódź	21	3
9	WSA Olsztyn	23	1
10	WSA Opole	6	0
11	WSA Poznań	33	1
12	WSA Rzeszów	7	1
13	WSA Szczecin	11	4
14	WSA Warszawa	423	148
15	WSA Wrocław	72	3

Tabela IV.

Załatwienia spraw w trybie postępowania uproszczonego przez wojewódzkie sądy administracyjne

Lp.	Sąd	ZAŁATWIONO			
		Łącznie (suma rubryk 3-5)	Uwzględniono	Oddalono	W inny sposób
	1	2	3	4	5
1	Ogółem WSA	902	506	333	63
2	WSA Białystok	0	0	0	0
3	WSA Bydgoszcz	0	0	0	0
4	WSA Gdańsk	170	96	47	27
5	WSA Gliwice	42	10	12	20
6	WSA Kraków	3	0	3	0
7	WSA Lublin	7	0	7	0
8	WSA Łódź	151	146	5	0
9	WSA Olsztyn	11	2	8	1
10	WSA Opole	3	2	1	0
11	WSA Poznań	57	18	39	0
12	WSA Rzeszów	3	2	1	0
13	WSA Szczecin	17	15	2	0
14	WSA Warszawa	237	162	60	15
15	WSA Wrocław	201	53	148	0

Tabela V.

Wpływ skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2004

wpływ skarg kasacyjnych				
ogółem	w tym			
	od orzeczeń sądu I instancji dotyczących aktów i innych czynności organów		od orzeczeń sądu I instancji dotyczących bezczynności organów	
	ilość	%	ilość	%
6 167	6 084	98,65%	83	1,35%

Załatwienie skarg kasacyjnych przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2004

załatwienie skarg kasacyjnych				
ogółem	w tym			
	od orzeczeń sądu I instancji dotyczących aktów i innych czynności organów		od orzeczeń sądu I instancji dotyczących bezczynności organów	
	ilość	%	ilość	%
2 918	2 872	98,42%	46	1,58%

Tabela VI.

Wpływ do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarg kasacyjnych od orzeczeń sądu pierwszej instancji dotyczących aktów i innych czynności organów za 2004 r. (według rodzaju spraw)

Lp.	symbol	Rodzaj sprawy	wpływ		uwzględniono skargę kasacyjną
			ilość	% wpływu	
1		2	3	4	6
		OGÓLEM	6 004	100%	11,95%
2	601	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa	382	6,28%	5,50%
3	602	Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nie objęte symbolem 611			
4	603	Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa	139	2,28%	5,76%
5	604	Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych	21	0,35%	28,57%
6	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	30	0,49%	10,00%
7	606	Sprawy z zakresu geologii i górnictwa	9	0,15%	

8	607	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi	142	2,33%	10,56%
9	608	Energetyka i atomistyka			
10	609	Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę	25	0,41%	4,00%
11	610	Sprawy komunalizacji mienia	20	0,33%	10,00%
12	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	2 711	44,56%	6,31%
13	612	Sprawy geodezji i kartografii	28	0,46%	3,57%
14	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	29	0,48%	3,45%
15	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa	36	0,59%	11,11%
16	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	109	1,79%	6,42%
17	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	20	0,33%	5,00%
18	617	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	14	0,23%	14,29%
19	618	Wyłączanie i zwrot nieruchomości	90	1,48%	6,67%
20	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	159	2,61%	11,95%

21	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarskiego i nadzoru sanitarnego	53	0,87%	1,89%
22	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	82	1,35%	7,32%
23	622	Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa	1	0,02%	100,00%
24	623	Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości	5	0,08%	20,00%
25	624	Powszechny obowiązek obrony kraju	4	0,07%	
26	625	Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja	19	0,31%	15,79%
27	626	Ustroj samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne	9	0,15%	
28	627	Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców	10	0,16%	20,00%
29	628	Status Kościołów i związków wyznaniowych	3	0,05%	
30	629	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa	30	0,49%	10,00%
31	630	Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	1 345	22,11%	30,11%
32	631	Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi	7	0,12%	
33	632	Pomoc społeczna	34	0,56%	2,94%
34	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia	67	1,10%	8,96%
35	634	Sprawy kombatanatów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej	83	1,36%	6,02%
36	635	Kultura fizyczna, sport i turystyka			

37	636	Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych	5	0,08%	
38	637	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe	3	0,05%	66,67%
39	638	Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym	18	0,30%	5,56%
40	639	Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych	145	2,38%	8,28%
41	640	Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych	24	0,39%	4,17%
42	641	Rozstrzygnięcia nadzorcze	69	1,13%	2,90%
43	642	Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o adm. rządowej w województwie	2	0,03%	
44	644	Środki zapewnijające wykonanie orzeczeń Sądu	5	0,08%	
45	645	Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601 644 oraz od 646 652	10	0,16%	10,00%
46	646	Prawo własności przemysłowej	47	0,77%	6,38%
47	647	Sprawy związane z ochroną danych osobowych	12	0,20%	8,33%

48	648	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	14	0,23%	14,29%
49	649	Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych	4	0,07%	
50	650	Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku	10	0,16%	
51	651	Sprawy funduszy emerytalnych			
52	652	Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych			
53	653	Środki publiczne nie objęte innymi symbolami			

Tabela VII.

Wpływ do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarg kasacyjnych od orzeczeń sądu pierwszej instancji dotyczących bezczynności organów za 2004r. (według rodzaju spraw)

Lp.	symbol	Rodzaj sprawy	wpływ skarg kasacyjnych		uwzględniono skargę kasacyjną
			ilość	% wpływu	
1	2		3	4	6
		OGÓŁEM	83	100%	8,43%
2	601	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa	11	13,25%	9,09%
3	602	Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nie objęte symbolem 611			
4	603	Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa			
5	604	Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych			
6	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	1	1,20%	
7	606	Sprawy z zakresu geologii i górnictwa	1	1,20%	

8	607	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami i nierolnymi	2	2,41%	
9	608	Energetyka i atomistyka			
10	609	Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę	3	3,61%	
11	610	Sprawy komunalizacji: mienia			
12	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	6	7,23%	33,33%
13	612	Sprawy geodezji i kartografii			
14	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	1	1,20%	
15	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa	4	4,82%	
16	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	2	2,41%	
17	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka towarowa, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	1	1,20%	
18	617	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć			
19	618	Wyłączanie i zwrot nieruchomości			
20	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	18	21,69%	

21	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, apiekarstwa i nadzoru sanitarnego	4	4,82%	
22	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	5	6,02%	
23	622	Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa			
24	623	Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości			
25	624	Powszechny obowiązek obrony kraju			
26	625	Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja			
27	626	Ustroj samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne			
28	627	Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców			
29	628	Status Kościołów i związków wyznaniowych			
30	629	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa	2	2,41%	
31	630	Obrot towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	2	2,41%	50,00%
32	631	Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi			
33	632	Pomoc społeczna	1	1,20%	
34	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia			
35	634	Sprawy kombatanatów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej			
36	635	Kultura fizyczna, sport i turystyka			

37	636	Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych	I	1,20%	100,00%
38	637	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe			
39	638	Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym			
40	639	Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych			
41	640	Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych			
42	641	Rozstrzygnięcia nadzorcze			
43	642	Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o adm. rządowej w województwie			
44	644	Środki zapewnijające wykonanie orzeczeń Sądu			
45	645	Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601 644 oraz od 646 652	I	1,20%	
46	646	Prawo własności przemysłowej			
47	647	Sprawy związane z ochroną danych osobowych			

48	648	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	16	19,28%	12,50%
49	649	Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych			
50	650	Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku			
51	651	Sprawy funduszy emerytalnych			
52	652	Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych			
53	653	Środki publiczne nie objęte innymi symbolami	I	1,20%	

Tabela VIII.

Załatwienia przez Naczelny Sąd Administracyjny zażeń od postanowień sądu pierwszej instancji oraz zarządzeń przewodniczącego wydziału sądu pierwszej instancji

Lp.	Rodzaj sprawy	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na następny okres
				Łącznie /suma rubryk 5-8/	Uchylono orzeczenie sądu I instancji	Zmieniono orzeczenie sądu I instancji	Oddalono zażalenie	W inny sposób	
1		2	3	4	5	6	7	8	9
1	Z		2 720	1 554	253	43	1 121	137	1 166

Tabela IX.

Załatwienia przez Naczelny Sąd Administracyjny sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; innych spraw zarejestrowanych w repertorium "W"

Lp.	Rodzaj sprawy	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Z A Ł A T W I O N O						Pozostało na następny okres	
				Łącznie /suma rubryk 5 i 9/	N a r o z p r a w i e				N a p o s i e d z e n i u n i e j a w n y m		
					Ogółem /suma rubryk 6-8/ *)	Wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy	Oddalono wnioski	W inny sposób **)	Ogółem **)		Odrzucono wnioski ***)
1		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	W		210	174	96	68	20	8	78	2	36

w tym liczba spraw:

*) dyscyplinarnych	1
***) o przyznanie prawa pomocy	46
****) o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku o	22

Tabela X.
Załatwienia przez Naczelny Sąd Administracyjny skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Lp.	Rodzaj sprawy	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Z A Ł A T W I O N O				Pozostało na następny okres	
				Łącznie /suma rubryk 5,7,8/	Uwzględniono		Oddalono		W inny sposób
					ogółem	z tego przyznano sumę pieniężną od Skarbu Państwa *)			
	I	2	3	4	5	6	7	8	9
I	PP		152	104	4	3	52	48	48

*) łączna przyznana kwota wynosi 1600 zł