

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2005 ROKU

Warszawa, 24 kwietnia 2006

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	6
Wstęp	7
Część pierwsza	
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego	
9	
I. Wojewódzkie sądy administracyjne	9
1. Zagadnienia ogólne	9
2. Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych	10
3. Postępowanie mediacyjne	14
4. Postępowanie uproszczone	16
5. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego	17
6. Postanowienia sygnalizacyjne	22
7. Grzywny	24
II. Naczelny Sąd Administracyjny	25
1. Zagadnienia ogólne	25
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego	25
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne	27
4. Spory kompetencyjne	32
5. Przewlekłość postępowania	37
Część druga	
Problemy wynikające z orzecznictwa sądów wojewódzkich i Naczelnego Sądu Administracyjnego	
41	
I. Zagadnienia należące do właściwości Izby Finansowej	41
1. Stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej	41
2. Podatek od towarów i usług (VAT)	44
3. Podatek akcyzowy	52
4. Podatek dochodowy od osób prawnych	54
5. Podatek dochodowy od osób fizycznych	59
6. Podatek od spadków i darowizn	63

Spis treści

7. Podatki i opłaty lokalne	64
8. Opłata skarbową i podatek od czynności cywilnoprawnych	65
9. Egzekucja należności pieniężnych	68
10. Podsumowanie	68
II. Zagadnienia należące do właściwości Izby Gospodarczej	70
1. Prawo celne	70
2. Ochrona własności przemysłowej	76
3. Działalność gospodarcza	81
4. Nadawanie uprawnień zawodowych oraz uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć	81
5. Udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, działalność pocztowa i telekomunikacyjna	83
6. Sprawy z zakresu geologii i górnictwa	85
7. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe	86
8. Finanse publiczne	87
9. Podsumowanie	88
III. Zagadnienia należące do właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej	88
1. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego	89
2. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych	91
3. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej	93
4. Sprawy kombatanckie	98
5. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	101
6. Sprawy cudzoziemców	101
7. Sprawy z zakresu pracy, zatrudnienia i stosunków służbowych	103
8. Sprawy dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku, świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej	105
9. Sprawy mieszkaniowe	107
10. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia	109
11. Sprawy edukacji oraz kultury i sztuki	110
12. Sprawy z zakresu dróg publicznych	112
13. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami	116
14. Sprawy dotyczące przejęcie mienia	119
15. Sprawy z zakresu ochrony środowiska	121
16. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej	124
17. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii oraz rolnictwa	127
18. Sprawy z zakresu obronności oraz broni i amunicji	129
19. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego	131
20. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego	137
21. Sprawy z zakresu budownictwa	142
22. Podsumowanie	146
IV. Zagadnienia procesowe	147
1. Zagadnienia ogólne	147

Spis treści

2. Wyłączenie sędziego	151
3. Legitymacja procesowa	152
4. Pełnomocnictwo	155
5. Wstrzymanie wykonania decyzji	156
6. Doręczenia	159
7. Przywrócenie terminu	160
8. Orzeczenia	162
9. Problemy procesowe odnoszące się do skargi kasacyjnej	163
10. Zażalenie	170
11. Zwrot kosztów postępowania między stronami	170
12. Koszty sądowe	171
13. Prawo pomocy	175
14. Wznowienie postępowania	184
V. Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w 2005 r. ...	185
1. Uwagi ogólne	185
2. Zagadnienia międzyczasowe stosowania prawa Wspólnoty Europejskiej	185
3. Dokonywanie oceny zgodności ustawodawstwa polskiego z prawem wspólnotowym	186
4. Korzystanie z orzecznictwa sądów wspólnotowych	188
5. Obowiązki organów administracyjnych	188
6. Uwagi końcowe	189
VI. Analiza spraw na tle orzecznictwa	190
 Część III	
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego	197
I. Realizacja zadań Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikających z Konstytucji i ustaw	197
II. Biuro Orzecznictwa	200
III. Wydział Informacji Sądowej NSA	204
IV. Działalność administracyjno-gospodarcza	211
Załącznik	215

WYKAZ SKRÓTÓW

- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269)
- p.w.p. – ustawa z dnia 30 czerwca 2002 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.)
- u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.)
- u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1999 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
- u.z.t. – ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz. U. Nr 5, poz. 17 ze zm.) *uchylona przez p.w.p.*

WSTĘP

W 2005 r. ważnym wydarzeniem w sądownictwie administracyjnym były obchody 25 rocznicy utworzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego i reaktywowania sądownictwa administracyjnego w Polsce. Myśl przewodnia uroczystości jubileuszowych: „sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich” – stała się wyrazem miejsca i roli sądów administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym. Podkreślano to w wielu wystąpieniach przedstawicieli władzy publicznej oraz innych znakomitych uczestników obchodów tego jubileuszu. Odwołano się do historii sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich, sięgającej swymi korzeniami XVIII i XIX stulecia, do roku 1807, kiedy po raz pierwszy utworzono – nawiązującą do francuskich koncepcji sądownictwa administracyjnego – Radę Księstwa Warszawskiego, oraz do roku 1922 – daty utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego II RP, któremu zmienne koleje europejskich dziejów politycznych pozwoliły w pełni funkcjonować niecałe 17 lat. Kolejnym etapem historii polskiego sądownictwa administracyjnego było powołanie w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Działalność sądownictwa administracyjnego wpłynęła na zmianę stereotypów myślenia o państwie i o prawie, pozwoliła bowiem na zasadnicze ograniczenie arbitralności w postępowaniu organów władzy państwowej. Rosnąca z roku na rok liczba spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne, systematyczne skracanie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy, to – z jednej strony – świadectwo trafności rozwiązań przyjętych w ustawach z 2002 r. uchwalonych w celu realizacji postanowień art. 176 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji, a z drugiej – wzrost zaufania społecznego do działalności sądów administracyjnych, realizujących zasadę państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) 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. Składa się ono z trzech części i załącznika. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z dzia-

łalnością wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2005 r. Część druga dotyczy istotnych problemów wynikających przede wszystkim z orzecznictwa NSA, a także zawiera analizę wybranych zagadnień orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych. W tej części skoncentrowano się głównie na orzecznictwie NSA, ponieważ wojewódzkie sądy administracyjne omówiły szczegółowo problemy wynikające ze swego orzecznictwa we własnych sprawozdaniach. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. W załączniku zamieszczono informacje statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach.

CZEŚĆ PIERWSZA

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

Wojewódzkie sądy administracyjne, zgodnie z art. 3 § 1 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.) wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 § 2 p.u.s.a. W pierwszym półroczu 2005 r. sprawy w pierwszej instancji rozstrzygano w czternastu wojewódzkich sądach administracyjnych: 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. działalność rozpoczęły dwa kolejne wojewódzkie sądy administracyjne: w Gorzowie Wielkopolskim i w Kielcach.

W trakcie minionego roku kontynuowano prace związane z polepszeniem wyposażenia technicznego sądów oraz zapewnieniem właściwej obsady kadrowej. Dotyczyło to zarówno zwiększenia liczby sędziów, asesorów i referendarzy w poszczególnych wojewódzkich sądach administracyjnych, jak też pracowników administracji i obsługi. Podjęto dalsze kroki usprawniające pracę, nadmiernie obciążonych wpływem skarg, wojewódzkich sądów administracyjnych poprzez zainicjowanie działań związanych z przygotowaniem siedziby dla przewidywanego w 2007 r., w Radomiu, ośrodka zamiejscowego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W 2005 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych orzekało 406 sędziów i 101 asesorów, a inne sprawy, zgodnie z kompetencją, za-

łatwiało 78 referendarzy. Liczba spraw załatwionych, przypadająca średnio na jednego sędziego i asesora, wynosiła w wojewódzkich sądach administracyjnych 1668.

Powyższe działania wpłynęły, i jak należy przypuszczać będą miały w przyszłości wpływ, na zwiększenie sprawności wojewódzkich sądów administracyjnych. Zostanie to wykazane w dalszej części *Informacji* i w załączonych do niej tabelach.

2. Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2005 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 62 909 skarg, co z pozostałymi 68 254 skargami z poprzednich lat daje liczbę 131 163 skargi do załatwienia. W roku minionym załatwiono ogółem 87 383 skargi (66,6% w stosunku do liczby skarg do załatwienia), a na okres następny pozostało do załatwienia 43 780 skarg (69,5% w stosunku do wpływu skarg w 2005 r.). W porównaniu do roku 2004 r. liczba skarg zaległych zmniejszyła się o 26,4%, a liczba skarg pozostałych do załatwienia na rok następny zmniejszyła się o 34,7%. Powyższe dane wskazują, że w 2005 r. wzrosła dynamika załatwionych spraw w stosunku do roku poprzedniego, co oznacza krótszy czas oczekiwania na załatwienie sprawy. Szczegółowe dane przedstawiono w tabelach I–III w załączniku. Tabela I przedstawia wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych. Tabela II przedstawia dane odnoszące się do wpływu i załatwienia skarg na akty i inne czynności administracyjne, natomiast w tabeli III znajdują się dane odnoszące się do wpływu i załatwienia skarg na bezczynność organu.

W minionym roku wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły łącznie 84 600 skarg na akty i inne czynności administracyjne (tabela IV w załączniku). Na rozprawie załatwiono 58 091 skarg (68,6% załatwionych skarg). Uwzględniono 17 477 skarg, co stanowi 30% ogółu spraw załatwionych. Na posiedzeniu niejawnym załatwiono ogółem 26 509 skarg (31,3% skarg załatwionych), w tym w 876 przypadkach uwzględniono skargę. Dane te wskazują, że 30% prawomocnych decyzji administracyjnych i innych czynności zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego przez wojewódzkie sądy administracyjne. Większość z ww. aktów i czynności odnosiła się do istotnych, ze społecznego punktu widzenia, działań organów administracji publicznej.

Poniżej przedstawiono dane dotyczące skarg załatwionych na rozprawie i uwzględnionych, w niektórych wybranych rodzajach działalności administracji rządowej w porównaniu z rokiem 2004:

- wywłaszczanie i zwrot nieruchomości – na 981 skarg załatwionych uwzględniono 373 skargi – 38% (w 2004 r. – 30%);

2. Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych

- rolnictwo, leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria i ochrona zwierząt – na 578 skarg załatwionych uwzględniono 215 skarg – 37% (w 2004 r. – 15,7%);
- ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, apotekarstwa i nadzoru sanitarnego – na 1110 skarg załatwionych uwzględniono 388 skargi – 34% (w 2004 r. 47%);
- sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe – na 936 skarg załatwionych uwzględniono 314 skarg – 33,5% (w 2004 r. – 25,5%);
- budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa – na 7515 skarg załatwionych uwzględniono 2507 skargi – 33,4% (w 2004 r. – 32%);
- zagospodarowanie przestrzenne – na 2379 skarg załatwionych uwzględniono 739 skarg – 31% (w 2004 r. – 26%);
- podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych – na 15 074 skargi załatwione uwzględniono 4266 skargi – 28,3% (w 2004 r. – 29%);
- sprawy kombatanów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej – na 1 485 załatwionych skarg uwzględniono 407 skarg – 27,4% (w 2004 r. – 30,2%);
- zatrudnienie i sprawy bezrobocia – na 1889 skarg załatwionych uwzględniono 480 skarg – 25,4%;
- utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa – na 2638 skarg załatwionych uwzględniono 650 skarg – 24,6% (w 2004 r. – 33,6%);
- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty – na 1585 skarg załatwionych uwzględniono 335 skarg – 21,1% (w 2004 r. – 23%);

Szczegółowe dane przedstawia tabela V w załączniku.

Z przedstawionych danych wynika, że wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu na mocy wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego utrzymuje się w granicach 30%, z tym że w niektórych obszarach działalności publicznej liczba wyeliminowanych decyzji wynosi około 40%, jak np. w dziedzinie wywłaszczenia nieruchomości i w rolnictwie, gdzie wskaźnik znacznie wzrósł w stosunku do 2004 r. Na poziomie porównywalnym z rokiem 2004 utrzymuje się wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w budownictwie i w sprawach podatkowych, natomiast znacznie obniżył się wskaźnik decyzji wyeliminowanych

z obrotu w planowaniu przestrzennym, utrzymaniu i ochronie dróg publicznych.

W 2005 r. załatwiono ogółem 2783 skargi na bezczynność organu, w tym na rozprawie 833, z czego uwzględniono 201 skarg, co stanowi 24% skarg załatwionych.

Poniżej przedstawiono dane dotyczące skarg załatwionych na rozprawie i uwzględnionych, w niektórych wybranych działalnościach administracji rządowej w porównaniu z rokiem 2004:

- budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa – na 143 skargi załatwione uwzględniono 34 skargi, co stanowi 23,7% (w 2004 r. – 12,9%);

- gospodarka mieniem komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami rolnymi – na 209 skarg załatwionych uwzględniono 29 skarg, co stanowi 13,8% (w 2004 r. – 10,4%);

- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty – na 25 skarg załatwionych, uwzględniono 3 skargi, co stanowi 12% (w 2004 r. – 0%);

- wywłaszczanie i zwrot nieruchomości – na 122 skargi załatwione, uwzględniono 16 skarg, co stanowi 13,1% (w 2004 r. – 16,5%);

- stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy – na 129 skarg załatwionych uwzględniono 17 skarg, co stanowi 13,1% (w 2004 r. – 13,2%);

- sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej – na 26 załatwionych skarg uwzględniono 3 skargi, co stanowi 11,5% (w 2004 r. – 7,2%).

Szczegółowe dane statystyczne zawiera tabela VI w załączniku.

Średni wskaźnik uwzględnionych skarg na bezczynność organu w 2005 r. utrzymał się na poziomie roku poprzedniego, ale znacznie wzrósł w dziedzinie budownictwa i nadzoru budowlanego, gospodarce mieniem komunalnym, stosunkach pracy i w sprawach kombatanckich.

W przypadku skarg na indywidualne akty i czynności ministrów, kierowników centralnych organów administracji rządowej i podmiotów, którym przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej, to na 10 940 skarg rozstrzygniętych wyrokiem uwzględniono 4276 skarg (38%). Inaczej mówiąc, 38% aktów i czynności zostało przez wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowane z obrotu prawnego. Poniżej przedstawiono dane dotyczące rozstrzygnięć skarg na akty i czynności, w porównaniu z rokiem 2004, wydane m.in. przez:

- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – na 295 załatwionych skarg uwzględniono 157 skarg, co stanowi 53,2% (w 2004 r. – 68%);

- Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na 1626 załatwionych skarg uwzględniono 809 skarg, co stanowi 49,7% (w 2004 r. – 13,5%);
- Prezesa Urzędu Patentowego – na 174 załatwionych skarg uwzględniono 77 skarg, co stanowi 44,2% (w 2004 r. – 45,6%);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – na 97 załatwionych skarg uwzględniono 40 skarg, co stanowi 41,2% (w 2004 r. – 45,6%);
- Ministra Infrastruktury (Ministra Transportu i Budownictwa na 863 załatwionych skarg uwzględniono 328 skarg, co stanowi 38% (w 2004 r. – 42,4%);
- Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – na 213 załatwionych skarg, uwzględniono 67 skarg, co stanowi 31,4% (w 2004 r. – 37%);
- Prezesa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – na 1500 załatwionych skarg uwzględniono 446 skarg, co stanowi 29,7% (w 2004 r. – 38,3%);
- Krajową Komisję Uwłaszczeniową – na 105 załatwionych skarg uwzględniono 31 skarg, co stanowi 29,5% (w 2004 r. – 48%);
- Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego – na 1235 załatwionych skarg uwzględniono 342 skarg, co stanowi 27,6% (w 2004 r. – 36,7%);
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – na 200 załatwionych skarg uwzględniono 43 skargi, co stanowi 21,5% (w 2004 r. – 39,3%).

Szczegółowe dane statystyczne zawiera tabela VII w załączniku.

Wskaźnik wyeliminowanych z obrotu decyzji wydanych przez organy centralne jest porównywalny ze wskaźnikiem decyzji wyeliminowanych z obrotu i wynosi 38%, ale również występuje rozbieżność w poszczególnych resortach, jak np. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, mimo że wskaźnik obniżył się w stosunku do roku 2004, to przekracza 50%. Wzrost zanotowano w także w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. W pozostałych resortach zauważono niewielki spadek wskaźnika decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego.

Na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów kontroli skarbowej wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 10 943 skarg, z czego 3580 zostało uwzględnionych (32,7%). Na akty i czynności izb celnych wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 8710 skarg, z czego 2531 zostało uwzględnionych (29%).

Powyższa analiza wskazuje na nieznaczną poprawę w działalności niektórych działów administracji rządowej oraz organów centralnych i podmiotów posiadających władztwo administracyjne, co nie oznacza, że generalnie sytuacja się polepszyła, w dalszym ciągu bowiem ponad 30% aktów, wydanych w sprawach o istotnym znaczeniu społecznym, zostaje wyeliminowanych z obrotu prawnego.

Podobnie kształtuje się sytuacja w przypadku skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych. Na 9685 załatwionych skarg uwzględniono 2897 (30%). W niektórych samorządowych kolegiach odwoławczych liczba aktów i czynności wyeliminowanych z obrotu prawnego przekraczała 30%, np.: w SKO w Łodzi – 51,9%, w SKO w Ostrołęce – 41,6%, w SKO w Siedlcach – 47,1%, w SKO w Poznaniu – 40,5%, w SKO w Warszawie – 40,1%, w SKO w Nowym Sączu – 39,7%, w SKO w Skierniewicach – 38,5%, w SKO w Pile – 38,3%, w SKO w Łomży – 31,3%, a w SKO w Gorzowie Wielkopolskim – 30%. Liczba aktów i decyzji wyeliminowanych z obrotu z pozostałych samorządowych kolegiów odwoławczych nie przekroczyła 30%.

Na działalność uchwałodawczą samorządu terytorialnego wpłynęły do wojewódzkich sądów administracyjnych 902 skargi, spośród których 336 zostało uwzględnionych (37,25%). Szczegółowe dane zawiera tabela VIII w załączniku.

Przedstawione wyżej wskaźniki i dane statystyczne zamieszczone w tabelach powinny być brane pod uwagę przy ocenie funkcjonowania organów administracji publicznej w aspekcie ich działalności w zakresie stosowania prawa.

W rozstrzygniętych przez wojewódzkie sądy administracyjne sprawach 51 909 wniesionych było przez osoby fizyczne, 17 828 przez osoby prawne, 461 przez organizacje społeczne, 255 przez prokuratorów i 8 przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W 20 141 sprawach uczestniczyli pełnomocnicy administracji państwowej, w 4230 – adwokaci jako pełnomocnicy stron, w 9123 – radcowie prawni jako pełnomocnicy stron, w 2089 doradcy podatkowi, w 161 – rzecznicy patentowi, w 598 – prokuratorzy i w 5 sprawach – Rzecznik Praw Obywatelskich.

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 9 548 skarg kasacyjnych (co stanowi 10,9% spraw załatwionych), spośród których 897 zostało odrzuconych (9,3% wpływu), a 8 651 (90,7%) skarg przekazano do NSA. Na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 9 skarg kasacyjnych, spośród których 2 zostały odrzucone, a 2 skargi przekazane do NSA. Szczegółowe dane przedstawia tabela IX w załączniku.

W 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął 6529 skarg kasacyjnych od wyroków sądów pierwszej instancji. Dane statystyczne dotyczące rozstrzygnięć skarg kasacyjnych od wyroków poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych zostały przedstawione w tabelach X i XI w załączniku.

3. Postępowanie mediacyjne

Postępowanie mediacyjne stanowi szczególny tryb postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze fakultatywnym. 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. Organ administracyjny po uznaniu, że dopuścił się określonych naruszeń prawa, może sam 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 sądowoadministracyjnego. Zważywszy że uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego mają charakter kasacyjny (sąd nie może merytorycznie rozstrzygnąć sprawy), uwzględnienie skargi rodzi po stronie organu administracji publicznej obowiązek ponownego rozpoznania sprawy. Wykorzystanie instytucji postępowania mediacyjnego wpływa na przyspieszenie merytorycznego zakończenia sprawy sądowoadministracyjnej.

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 stron postępowania co do mediacyjnego trybu rozstrzygnięcia. Bywały wypadki cofnięcia wniosku przez stronę skarżącą. W niektórych przypadkach brak było możliwości dokonania ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Podkreślenia wymaga fakt, że osiągnięcie porozumienia w drodze mediacji zależy głównie od woli stron; często trudno jest pogodzić sprzeczne interesy stron, uczestników postępowania – szczególnie na gruncie przepisów prawa budowlanego, z zakresu którego zgłoszono najwięcej wniosków o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego

W 2005 r. wojewódzkie sądy administracyjne wszczęły postępowanie mediacyjne w 406 sprawach, w tym w 202 na beczynność organu. W trybie postępowania mediacyjnego załatwiono 233 skargi (57,3%), w tym 116 na beczynność organu. W 2004 r. postępowanie mediacyjne wszczęto w 679 sprawach, a załatwiono 170 spraw (25%). Liczba spraw załatwionych w postępowaniu mediacyjnym w stosunku do roku ubiegłego pozwala stawiać pozytywne prognozy. Z materiałów przed-

stawionych przez wojewódzkie sądy administracyjne wynika, że zalety tej instytucji doceniły głównie organy administracji skarbowej i celnej oraz sądy. Inne podmioty postępowania charakteryzuje umiarkowane zaufanie, bądź też brak zaufania do tej instytucji, np. w większości nie odpowiadają na wezwanie do sprecyzowania okoliczności sprawy, które miałyby podlegać uzgodnieniom.

W postępowaniu mediacyjnym przeważały sprawy z zakresu podatków i finansów publicznych, prowadzone w przeważającej mierze na wniosek organu lub sądu.

4. Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone, podobnie jak postępowanie mediacyjne, stanowi szczególny tryb postępowania sądownoadministracyjnego 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 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 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 2005 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały w postępowaniu uproszczonym 1378 skarg na akty i czynności, co stanowi 1,5% załatwionych spraw (w 2004 r. – 1,2 %). W tym trybie załatwiono 874 skargi, co stanowi 63,4% skarg rozpoznanych w trybie uproszczonym (w 2004 r. – 56 %), oddalono 504 skargi. Na beczynność organu rozpoznano 12 skarg w tym trybie – uwzględniono 10, oddalono 2 skargi.

Przedmiotem rozstrzygnięć w postępowaniu uproszczonym były głównie problemy związane z umorzeniem zaległości składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy, a także umorzenie zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie rolników, stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w sprawach dotyczących nałożenia kary za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym.

Ze statystyki wynika, że postępowanie uproszczone zaistniało w postępowaniu sądownoadministracyjnym i można mieć nadzieję na korzystanie z tej instytucji w przyszłości. Wojewódzkie sądy administracyjne wskazują, że skierowanie skargi do załatwienia w trybie postępowania uproszczonego następowało z inicjatywy sądu, organu, a sporadycznie na wniosek pozostałych stron postępowania. Bywały również przypadki, że strony skarżące nie godziły się na ten tryb postępowania sądowego.

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.

W 2005 r. Trybunał Konstytucyjny wydał trzy wyroki w sprawach zainicjowanych przez sądy administracyjne: z dnia 8 marca 2005 r. sygn. akt P 15/04 (OTK ZU A 2005, nr 3, poz. 21), z dnia 14 czerwca 2005 r. sygn. akt P 18/03 (OTK ZU A 2005, nr 6, poz. 63) i z dnia 29 listopada 2005 r. sygn. akt P 16/04 (OTK ZU A 2005, nr 10, poz. 119).

Rozpatrując wniosek Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 8 marca 2005 r. sygn. akt P 15/04 orzekł: „Artykuł 149 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 184 zd. 1 Konstytucji RP”. Zdaniem TK, art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. jest przepisem materialnoprawnym. Przewiduje on wygaśnięcie wszystkich decyzji, lecz ze skutkiem *ex nunc*, tj. z datą wejścia w życie ustawy z 2004 r. Natomiast wygaśnięcie decyzji nie powoduje uznania za niebyłe tego, co się wydarzyło od momentu wydania decyzji – do 1 maja 2004 r.

Rozpatrując wniosek NSA Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 14 czerwca 2005 r. sygn. akt P 18/03 orzekł: „§ 14 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 września 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów studenckich i pożyczek studenckich, wysokości kredytu studenckiego i pożyczki studenckiej, wa-

runków i trybu rozliczeń z tytułu pokrywania odsetek należnych bankom od kredytów studenckich oraz wysokości oprocentowania pożyczki i kredytu studenckiego spłacanego przez pożyczkobiorcę lub kredytobiorcę (Dz. U. Nr 126, poz. 835 ze zm.) jest zgodny z art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. Nr 108, poz. 685 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem TK, sprawa o umorzenie kredytu studenckiego jest sprawą administracyjną, którą rozstrzyga minister w drodze decyzji administracyjnej.

W wyroku z dnia 29 listopada 2005 r. sygn. akt P 16/04 Trybunał Konstytucyjny w sprawie zainicjowanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że „art. 160 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – w zakresie, w jakim upoważnia rady gmin do wyłącznego wyboru ławników, jest zgodny z art. 10, art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji.” Zdaniem TK, kwestionowany przepis pozostawia wprawdzie wybór ławników wyłącznie radom gmin, ale inna regulacja tej ustawy uprawnia wiele podmiotów do przedstawiania kandydatów na ławników. Prezesi właściwych sądów mają prawo do zgłaszania radom gmin kandydatów na ławników, występowania do rad gmin z wnioskami o odwołanie ławników oraz zawieszania ich w czasie trwania kadencji w pełnieniu obowiązków. Powierzenie radom gmin kompetencji wyboru ławników nie może więc być traktowane jako naruszenie konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Zatem zaskarżony przepis nie pozwala na nadmierne i arbitralne wkraczanie władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu.

W wyroku z dnia 28 lutego 2006 r. sygn. akt P 13/05 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 73 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim ustanawia siedmiodniowy termin przechowywania pisma procesowego i nie wymaga ponawiania zawiadomienia adresata o złożeniu tego pisma – jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sprawa została zainicjowana w trybie pytania prawnego WSA w Warszawie (postanowienie z dnia 10 maja 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1553/04).

Aktualnie 14 pytań prawnych składów orzekających wojewódzkich sądów administracyjnych oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego:

1. WSA w Poznaniu (postanowienie z dnia 29 czerwca 2004 r. sygn. akt IV SA/Po 50/04): czy art. 162 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim rozumiany jest jako obejmujący uprawnienie partii politycznych do zgłaszania kandydatów na ławników, jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (sygn. akt TK P 12/04);

2. WSA w Krakowie (postanowienie z dnia 28 września 2004 r. sygn. akt III SA/Kr 565/04): czy art. 98a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt TK P 19/04);

3. WSA Gdańsk (postanowienie z dnia 3 listopada 2004 r. sygn. akt III SA/Gd 889/02): 1) czy art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w takim zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego, 2) czy § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych jest zgodny z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych i art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt TK P 4/05);

4. WSA Warszawa (postanowienie z dnia 24 czerwca 2005 r. sygn. akt VII SA/Wa 1381/04): czy art. 18 ust. 1 pkt 4 i art. 31 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów są zgodne z art. 2 Konstytucji (sygn. akt TK P 16/05);

5. WSA Gliwice (postanowienie z dnia 1 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Gl 660/04) czy art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumiany w sposób wyłączający możliwość wniesienia skargi przez gminę w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości stanowiącej jej własność w prawo własności w sytuacji, gdy organ tej gminy orzekał w tym postępowaniu w pierwszej instancji, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 165 Konstytucji (sygn. akt TK P 14/05);

6. WSA Gdańsk (postanowienie z dnia 13 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Gd 1031/02): czy przepisy art. 27 ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do zasiłku stałego osobie zdolnej do pracy, lecz niepozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki, o jakiej mowa w art. 27 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym, pełnoletnim członkiem rodziny, wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny (sygn. akt TK P 23/05);

7. WSA Opole (postanowienie z dnia 12 sierpnia 2005 r. sygn. akt II SA/Op 175/04): czy art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, w zakresie, w jakim wyłączają stosowanie przepisu art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budow-

lane, w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 lipca 2003 r., do budowy obiektu budowlanego lub jego części, mimo że termin pięcioletni od zakończenia budowy upłynął do dnia 10 lipca 2003 r., są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji (sygn. akt TK P 27/05);

8. WSA Warszawa (postanowienie z dnia 5 lipca 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 498/5): czy art. 93 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu jest zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji (sygn. akt TK P 30/05);

9. WSA Warszawa – czy: art. 14b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP; b) art. 14b § 1 i art. 14c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa jest zgodny z art. 217 Konstytucji RP; c) art. 14a, art. 14b oraz art. 14c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa są zgodne z art. 10 i art. 184 Konstytucji RP; d) art. 14b § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP; e) art. 14b § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa jest zgodny z art. 78 Konstytucji (sygn. akt TK P 36/05);

10. WSA Olsztyn (postanowienie z dnia 16 listopada 2005 r. sygn. akt I SA/Ol 374/05): czy art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, stanowiący, że akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, jest zgodny z art. 90 zdanie pierwsze Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stwierdzającym, że żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe i w związku z tym, czy nie jest sprzeczny z art. 91 Konstytucji RP, określającym, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (sygn. akt TK P 37/05);

11. WSA Warszawa (postanowienie z dnia 24 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1525/05): czy przepis art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, upoważniający Prezesa Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych wypadkach do przyznania emerytury i renty w warunkach i wysokości innej niż określona w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP; – czy przepis art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, upoważniający Prezesa Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych wypadkach do przyznania eme-

rytury i renty w warunkach i wysokości innej niż określona w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (sygn. akt TK P 38/05);

12. WSA w Gdańsku (postanowienie z dnia 30 listopada 2005 r. sygn. akt III SA/Gd 5/05): czy art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 46 Konstytucji; czy art. 130a ww. ustawy jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji; czy § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 134, poz. 1133 ze zm.) jest zgodny z art. 130a ww. ustawy oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt TK P 4/06);

13. WSA w Opolu (postanowienie z dnia 17 listopada 2005 r. sygn. akt II SA/Op 112/05): czy przepis art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza z pojęcia osoby uczącej się osobę pełnoletnią, uczącą się i niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ugodą sądową, na mocy której rodzice zobowiązali się do płacenia alimentów, które to wyłączenie skutkuje nieprzysługiwaniem takiej osobie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku, z uwagi na treść art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest zgodny z art. 2 i 32 Konstytucji (sygn. akt TK P 8/06);

14. WSA w Krakowie (postanowienie z dnia 21 grudnia 2005 r. sygn. akt II SA/Kr 2022/03): czy § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych zgodny jest z art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (sygn. akt TK P 6/06).

Analiza pytań prawnych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że wątpliwości sądów administracyjnych są w większości uzasadnione. Świadczy to także o uchybieniach prawotwórczych, niejednokrotnie bowiem zdarzają się sytuacje, w których ustawodawca wprowadzając nowe regulacje zapomina o przepisach intertemporalnych, a zasada bezpośredniego działania nowego prawa nie może być stosowana we wszystkich sytuacjach, szczególnie gdy chodzi o świadczenia z tytułu pomocy społecznej. Odnośnie do aktów podstawowych, to mimo wyraźnej regulacji w art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych w tej materii – szereg przepisów rozporządzeń, wydanych po wejściu w życie Konstytucji, uchybia zasadom stanowienia aktów podstawowych. Należy jednak stwierdzić, że w niektórych sytuacjach kierowanie pytania nie jest ko-

nieczne, szczególnie w sytuacji, gdy w sprawie tożsamej skierowano pytanie prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

6. Postanowienia sygnalizacyjne

Składy orzekające sądów na podstawie art. 155 p.p.s.a. mogą, w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach, a organ, który otrzymał postanowienie, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić w terminie trzydziestu dni sąd o zajęтым stanowisku.

W ramach tej kompetencji składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych, w okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2005 r., wydały 19 postanowień sygnalizacyjnych (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – 14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – 3, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie – 1, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu – 1).

Do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego skierowano 6 postanowień, w których poinformowano o istotnych naruszeniach prawa przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (w jednym przypadku postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania wydano po upływie 31 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ, w drugim przypadku rozpatrzenie odwołania i wydanie decyzji nastąpiło po upływie 3 lat od daty jego otrzymania, w trzecim przypadku rozpatrzenie odwołania i wydanie decyzji nastąpiło po upływie dwóch i pół roku od daty otrzymania, w czwartym przypadku umorzenie postępowania odwoławczego w sprawie pozwolenia na użytkowanie zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa, m.in. treści art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji, natomiast w ostatnim przypadku Wojewoda Mazowiecki otrzymał zażalenie w dniu 27 kwietnia 2001 r., a rozpatrzył je i wydał postanowienie w dniu 22 lipca 2004 r. W kolejnym, szóstym przypadku, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego odwołanie od decyzji rozpatrzył po upływie 68 miesięcy od daty jego otrzymania (odwołanie od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Garwolinie otrzymał w dniu 9 września 1999 r., a postanowienie wydał w dniu 30 czerwca 2005 r.).

Do Mazowieckiego Inspektora Nadzoru Budowlanego skierowano 2 postanowienia, w których poinformowano o istotnym naruszeniu prawa przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. W pierwszej sprawie powiatowy inspektor przekazał odwołanie po upływie 12 miesięcy od daty jego otrzymania (art. 133 k.p.a.), natomiast w drugiej – powiatowy inspektor nie podjął czynności nadzorczych.

Do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych skierowano postanowienie, w którym poinformowano o rażącym naruszeniu prawa przez jednostkę ZUS, który decyzją przyznał nienależne świadczenie, bezpodstawnie pobierane przez beneficjenta decyzji przez dwa lata.

Do Ministra Finansów skierowano 2 postanowienia. W jednym odniesiono się do naruszenia prawa przez samego Ministra Finansów, który pierwszą decyzję odmawiającą zwrotu VAT wydał po upływie 5 lat od daty wszczęcia postępowania, a kolejną – po rozpatrzeniu wniosku strony, po upływie ponad roku. Drugie postanowienie dotyczyło istotnego naruszenia prawa przez Drugi Urząd Skarbowy Warszawa Śródmieście, który nie rozpoznał wniosku podatnika z dnia 10 marca 2000 r. o umorzenie zaległości podatkowej (art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej).

Do dyrektora izby skarbowej skierowano postanowienie, w którym poinformowano o istotnych naruszeniach prawa przez naczelnika urzędu skarbowego w przedmiocie pozostawienia żądania wydania postanowienia w sprawie kosztów egzekucyjnych bez rozpatrzenia; mimo istniejących przesłanek do zawieszenia postępowania, toczyło się ono przez 8 lat. Ponadto sąd wskazał na nieprawidłowości w obliczeniu kosztów postępowania egzekucyjnego.

Do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa skierowano postanowienie, w którym poinformowano o stwierdzonych uchybieniach w decyzji dyrektora oddziału regionalnego ARiMR w sprawach przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Nieprawidłowości odnosiły się do normatywnie określonej treści wniosku oraz błędnej praktyki organów administracji, a także oceny skutków prawnych wynikających z braków w wypełnionych wnioskach – błędna praktyka zalecana jest przez Departament Prawny ARiMR.

Do Ministra Zdrowia skierowano postanowienie, w którym poinformowano o istotnym naruszeniu prawa w sprawie o refundację kosztów refundacji ubranka uciskowego oparzeniowego. Zgubiono dokumentację i przetrzymano sprawę, co uniemożliwiło stronie odliczenie kwoty zakupu od podatku.

Do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu skierowano postanowienie, w którym poinformowano o istotnym naruszeniu prawa przez dyrektora gimnazjum i kuratora oświaty. Dyrektor gimnazjum odmówił oceny dorobku zawodowego nauczyciela, twierdząc, że nie ma podstaw do ustalenia oceny za okres stażu, co jest sprzeczne z przepisami Karty Nauczyciela, natomiast kurator, akceptując takie postępowanie, naruszył te przepisy.

Do Komendanta Głównego Policji skierowano postanowienie, w którym poinformowano o istotnym naruszeniu prawa przez Komendanta Wojewódzkiego Policji poprzez nieuwzględnienie oceny prawnej wyrażonej w wyroku. Komen-

dant Główny Policji udzielił odpowiedzi z niewielkim przekroczeniem terminu i podjął środki dyscyplinujące. Działania podjęto dopiero po interwencji Prezesa NSA.

W 2005 r. składy orzekające częściej korzystały z instytucji sygnalizacji niż w 2004 r. Najwięcej postanowień sygnalizacyjnych skierowano do organów nadzoru budowlanego, a w drugiej kolejności do organów skarbowych.

Wymienione wyżej problemy były dla organów nadzorujących wskazaniem ważnych społecznie zagadnień, których niewłaściwe potraktowanie wskutek zaniechania, niewiedzy lub też niedbalstwa organu naraziło osoby fizyczne i prawne na straty finansowe lub inne dolegliwości. Można mieć nadzieję, że korzystanie przez sądy administracyjne z tej instytucji prawnej, jaką jest sygnalizacja, spowoduje poprawę funkcjonowania administracji, pod warunkiem jednak że organy wyższego stopnia, do których kierowane są postanowienia sygnalizacyjne, podejmą działania dyscyplinujące, które pozwolą na wyeliminowanie tych nieprawidłowości.

7. Grzywny

W 2005 r. wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów p.p.s.a. nałożyły na organy administracji publicznej grzywny.

Na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a., w przypadku gdy organ, za pośrednictwem którego wniesiono skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie przekaże skargi sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia, sąd, na wniosek skarżącego, może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. (dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa GUS na podstawie odrębnych przepisów). W 2005 r. załatwiono łącznie 134 skargi z wniosku o wymierzenie grzywny – grzywnę wymierzono w 9 przypadkach, w 18 oddalono wnioski o wymierzenie grzywny, natomiast 107 skarg załatwiono w inny sposób. Wysokość grzywny wymierzona w tym trybie nie przekraczała 1000 zł.

W razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd, na podstawie art. 112 p.p.s.a. może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. W tym trybie załatwiono łącznie 57 skarg, w pięciu przypadkach wymierzono grzywnę, a w 4 przypadkach oddalono wnioski o wymierzenie grzywny, natomiast 48 skarg załatwiono w inny sposób.

W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym

cym nieważność aktu lub czynności, strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może, na podstawie art. 154 § 1, wnieść skargę w tym przedmiocie żądając wymierzenia temu organowi grzywny. W trybie art. 154 załatwiono łącznie 278 skarg o wymierzenie grzywny organowi. Sądy uwzględniły 15 skarg i wymierzyły grzywnę, głównie organom centralnym. Wysokość grzywien nie przekraczała 5000 zł.

W sprawie o sygn. akt II OZ 171/05 NSA stwierdził, że sąd może wymierzyć grzywnę w każdym przypadku stwierdzenia uchybienia terminu przez organ (art. 55 § 1 p.p.s.a.), choćby organ ten już spełnił niewykonany w terminie obowiązek.

Z wyżej przedstawionych danych wynika, że sądy ostrożnie stosują środki represyjne w stosunku do organów administracji publicznej.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

Ustrój i właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego regulują przepisy 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 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 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 spory należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym w 2005 r. sprawy rozstrzygane były przez 74 sędziów. Skargi kasacyjne wpływające do Naczelnego Sądu Administra-

cyjnego, zgodnie z art. 39 § 1 p.u.s.a. rozstrzygane były w Izbie Finansowej, Izbie Gospodarczej i Izbie Ogólnoadministracyjnej.

Zgodnie z art. 15 § 1 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 2005 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 9549 skarg kasacyjnych (o 35,5% więcej, niż w 2004 r.), co łącznie z 3249 skargami kasacyjnymi pozostałymi z poprzedniego roku stanowiło 12 798 skarg kasacyjnych do załatwienia. W 2005 r. załatwiono 6535 skarg, co stanowi 51% ogólnej liczby spraw. Na okres następny pozostały do rozpatrzenia 6263 skargi kasacyjne, co stanowi 48,9% ogółu skarg. W 901 sprawach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazano sprawy do ponownego rozpoznania, co stanowi 13,7% spraw załatwionych. W 176 sprawach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargi (2,2% spraw załatwionych), w 83 sprawach uwzględniono skargę (1,2% załatwionych spraw), w 71 sprawach oddalono skargę kasacyjną (1,1% załatwionych spraw), a 22 skargi kasacyjne załatwiono w inny sposób. W 4443 przypadkach oddalono skargę kasacyjną, co stanowi 65,9% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych, w 137 przypadkach odrzucono skargę kasacyjną, co stanowi 2% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych, natomiast 95 spraw załatwiono w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym załatwiono 783 skargi (11,9% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych), w 167 przypadkach uwzględniono skargę kasacyjną (2,5% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych), oddalono 221 skarg kasacyjnych (3,4% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych) i w 167 przypadkach odrzucono skargę kasacyjną (2,5% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych).

Ogółem NSA uwzględnił 20,3% skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. Szczegółowe dane statystyczne odnoszące się do wpływu i załatwienia skarg kasacyjnych z podziałem na izby opisuje tabela XII w załączniku.

W 2005 r. w NSA załatwiono łącznie 5 607 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądu pierwszej instancji, z tego w 830 sprawach uchylono postanowienie

(14,8%), w 160 sprawach zmieniono orzeczenie sądu pierwszej instancji (2,24%), w 4381 przypadkach oddalono zażalenie (78,13%), a 236 spraw załatwiono w inny sposób. Szczegółowe dane z wyszczególnieniem sądów pierwszej instancji zawiera tabela XIII w załączniku.

Na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki wpłynęły 375 skargi, spośród których załatwiono 348 skarg (92,8%), uwzględniono 78 skarg (22,41%), 92 skargi zostały oddalone (26,44), 178 skarg załatwiono w inny sposób (51,15) Na okres następny pozostało do załatwienia 48 skarg. Szczegółowe dane z wyszczególnieniem sądów pierwszej instancji zawiera tabela X w załączniku.

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

Podjęcie uchwał należy do wyłącznej kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego. W aktualnym stanie prawnym na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. NSA jest uprawniony do podejmowania uchwał abstrakcyjnych i konkretnych. W 2005 r. wpłynęło 15 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a z okresu poprzedniego pozostało 7 pytań (22 sprawy). NSA załatwił 16 spraw, w tym podjął 14 uchwał, w jednym przypadku odmówiono podjęcia uchwały, a w jednym przypadku przejął sprawę do merytorycznego rozpoznania. Na okres następny pozostało 6 pytań prawnych. Uchwały odnosiły się do zagadnień będących w obszarze działania Izby Finansowej i Ogólnoadministracyjnej.

W zakresie problematyki finansowej NSA podjął uchwały:

- z dnia 14 marca 2005 r. sygn. akt FPS 5/04, z wniosku Prezesa NSA, dotycząca tzw. darowizn kościelnych, w której przesądzono, że w przypadku dokonania w latach 1995–2003 darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych, darowizna taka, stosownie do art. 55 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 ze zm.), była wyłączona z podstawy opodatkowania darczyńcy podatkiem dochodowym od osób fizycznych;
- z dnia 14 marca 2005 r. sygn. akt FPS 4/04, odnosząca się do podatników, których dotyczyło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakładów pracy chronionej. W uchwale stwierdzono, że podatnicy prowadzący zakłady

pracy chronionej, którzy przed upływem trzyletniego okresu przewidzianego w tej ustawie rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych, mogą ubiegać się, na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, o stwierdzenie nadpłaty w podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi. Przepisami określającymi zasady i tryb postępowania, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, są przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60), które regulują instytucję nadpłaty;

- z dnia 14 marca 2005 r. sygn. akt FPS 1/04, w której wskazano, że w stanie prawnym obowiązującym w 1999 r. dopuszczalne było ustalenie spółce cywilnej dodatkowego zobowiązania podatkowego na podstawie art. 27 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym;

- z dnia 25 kwietnia 2005 r. sygn. akt FPS 6/04, w której wskazano, że niezastosowanie w danej sprawie trybu z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej (obowiązek wyznaczenia stronie przed wydaniem decyzji terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego) nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że zaistniała podstawa wznowienia postępowania, wymieniona w art. 240 § 1 pkt 4 tej ustawy;

- z dnia 25 kwietnia 2005 r. sygn. akt FPS 3/04, w której NSA potwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym w 1996 r. zobowiązania podatkowe w podatku od towarów i usług, w podatku akcyzowym oraz w podatku importowym z tytułu importu towarów powstawały z mocy prawa, to znaczy z dniem zaistnienia okoliczności, z którymi przepisy prawa łączyły powstanie tych zobowiązań (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych – Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.), czyli nie było potrzeby uprzedniego wydania decyzji o charakterze konstytutywnym (sprawa – FPS 3/04);

- z dnia 20 czerwca 2005 r. sygn. akt I FPS 1/05, w której NSA stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 30 października 2001 r., w świetle art. 19 ust. 1 i art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), podatnik podatku od towarów i usług nie był uprawniony do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów i usług związanych z czynnościami niepodlegającymi opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług;

- z dnia 12 września 2005 r. sygn. akt I FPS 2/05 (dotyczyła problematyki tzw. sankcji od towarów i usług i ich stosowania w sytuacji uchylenia ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i zastąpienia jej nową ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towa-

rów i usług – Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.), w której stwierdzono, że po dniu 30 kwietnia 2004 r. dopuszczalne jest ustalenie podatnikowi podatku od towarów i usług dodatkowego zobowiązania podatkowego za okresy rozliczeniowe sprzed 1 maja 2004 r. na podstawie art. 109 ust. 4 nowej ustawy.

W zakresie problematyki ogólnoadministracyjnej NSA podjął uchwały:

- z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt I OPS 1/05, w której przyjęto, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych. W przedmiotowej uchwale NSA zajął stanowisko, że w ujęciu konstytucyjnym prawo do uzyskania informacji zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej, działalnością osób pełniących funkcje publiczne oraz z działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym i mieniem Skarbu Państwa.

- z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt OPS 1/04, gdzie stwierdzono, że NSA rozpoznając skargę kasacyjną może z urzędu badać, czy skarga ta została wniesiona przez stronę. Jeżeli określony podmiot został dopuszczony do udziału w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym i brał w nim udział jako strona, to NSA nie może odrzucić skargi kasacyjnej tego podmiotu;

- z dnia 11 kwietnia 2005 r. II OPS 1/05, w której stwierdza się, że użyte w art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określenie „rada gminy nie podejmie uchwały” nie obejmuje podjęcia przez radę gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia przedstawionych radzie gminy taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Kompetencja do podjęcia uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryf wynika także z ogólnych przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy o samorządzie gminnym, które powierzają radzie gminy, w ramach zadań własnych gminy, załatwienie spraw dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;

- z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. II OPS 2/05, w której NSA stwierdził, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 6 i art. 7 ust. 1 pkt 2 tej ustawy może stanowić samodzielną podstawę prawną do nadawania nazw ulicom, które nie są 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.);

- z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt OPS 2/04, w której przyjęto stanowisko, że nieokreślenie w statucie związku międzygminnego zasad występowania

członków ze związku, stosownie do przepisu art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie wyklucza podjęcia przez radę gminy uchwały o wystąpieniu gminy z tego związku;

- z 23 maja 2005 r. sygn. akt I OPS 3/05 dotycząca sytuacji, gdy sędzia, który brał udział w wydaniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego zaskarżonego następnie skargą kasacyjną, nie jest wyłączony na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. od badania w trybie art. 178 tego prawa, czy skarga kasacyjna spełnia wymogi formalne, w tym także od udziału w wydaniu postanowienia odrzucającego skargę kasacyjną;

- z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt II OPS 4/05, w której NSA, powołując się na art. 12 Konstytucji RP, zakładający różnorodność form organizacyjnych realizacji prawa do samoorganizowania się obywateli, stwierdził, że fundacja jako organizacja społeczna może, na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 p.p.s.a., zgłosić udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby.

Ponadto zagadnienie prawne o sygn. akt I OPS 4/5 dotyczące możliwości odmowy zastosowania przez sąd pierwszej instancji § 10b ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 6, poz. 33 ze zm.) uznając, że przepis ten jest niezgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) NSA rozstrzygnął wyrokiem z dnia 16 stycznia 2006 r. wydanym w składzie siedmiu sędziów, w którym przyjęto stanowisko, że sąd odmawiając zastosowania niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia może stwierdzić, że decyzja wydana przez organ na podstawie takiego przepisu została wydana z naruszeniem prawa.

Zagadnienia prawne przedstawione przez składy orzekające w 2005 r. oczekujące na rozstrzygnięcie:

- w sprawie sygn. akt I OPS 5/05 przedstawione zagadnienie prawne dotyczy kwestii „czy wojewoda, wydając na podstawie art. 60 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) decyzję deklaratoryjną stwierdzającą nabycie z mocy prawa mienia, którym uprzednio władała Okręgowa Dyrekcja Dróg Publicznych, jest związany faktycznym podziałem mienia dokonywanym w drodze protokołu zdawczo-odbiorczego, o którym mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej do or-

ganizacji administracji publicznej określonej przepisami o reformie administracji publicznej (Dz. U. Nr 156, poz. 1027 ze zm.);

- w sprawie sygn. akt I OPS 6/05 wniesiono o rozstrzygnięcie, „czy wskazany w art. 52 § 1 p.p.s.a. brak obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia jako warunek dopuszczalności skarg do sądu administracyjnego odnosi się jedynie do prokuratora, który wcześniej nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony, czy również do prokuratora, który brał udział w tym postępowaniu;

- z wniosku Prezesa NSA o podjęcie uchwały, czy rozstrzygnięcia Szefa Służby Cywilnej, podejmowane w postępowaniu konkursowym, należą do spraw ze stosunków pracy i stosunków służbowych, w rozumieniu art. 239 pkt. 1 lit. d/ p.p.s.a., czy też stanowią sprawy dotyczące uprawnień do wykonywania określonego zawodu, czynności lub zajęć, o których jest mowa w § 2 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193), lub inne, od których należałoby pobierać wpis sądowy;

- w sprawie o sygn. akt OSK 920/05 przedstawiono NSA do rozstrzygnięcia w składzie siedmiu sędziów budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne, czy wyłączenie kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750) obejmuje możliwość wniesienia skargi na rozkaz personalny o wyznaczeniu na stanowisko służbowe w części dotyczącej określenia wysokości uposażenia żołnierza zawodowego;

- w sprawie o sygn. akt I FPS 1/5 przedstawiono NSA do rozstrzygnięcia w składzie siedmiu sędziów budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne, czy w stanie prawnym obowiązującym do dnia 30 października 2001 r. w świetle art. 19 ust. 1 i art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) podatnik podatku od towarów i usług uprawniony był do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabywaniu towarów i usług związanych z czynnościami niepodlegającymi opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Postanowieniem z dnia 18 lipca 2005 r. sygn. akt II OPS 3/05 NSA odmówił podjęcia uchwały w sprawie o rozstrzygnięcie w składzie siedmiu sędziów, czy na postanowienie wojewody w przedmiocie stwierdzenia zgodności z prawem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie art. 44 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) gminie przysługuje skarga do sądu.

Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2005 r. była owocna, rozstrzygnięto bowiem wiele zagadnień o istotnym znaczeniu społecznym, jak np. problem tzw. darowizn kościelnych, problem statusu spółdzielni mieszkaniowych w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy też możliwość udziału fundacji jako organizacji społecznej w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby będącej stroną w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Działalność uchwałodawcza NSA pozwala na ujednocianie orzecznictwa sądów. Jednakże trudno jest nie zauważyć, że przepisy prawa coraz częściej sprawiają trudności w jego stosowaniu.

4. Spory kompetencyjne

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

W 2005 r. NSA rozstrzygnął 156 sporów kompetencyjnych. W 85 przypadkach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy, natomiast w pozostałych przypadkach oddalono wnioski, odrzucono lub załatwiono w inny sposób. Powodem odrzucenia wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego była niedopuszczalność wniosku. Rozstrzygnięte spory kompetencyjne odnosiły się do problematyki wskazania organu właściwego w sprawach budowlanych, pomocy społecznej oraz własności gospodarstw rolnych.

Do istoty sporu kompetencyjnego i sporu o właściwość NSA odniósł się w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2005 r. sygn. akt II OW 79/05 i wyraził pogląd, że przez spór należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia danej sprawy (spór pozytywny) albo gdy każdy z organów uważa się za niewłaściwy do załatwienia tej sprawy (spór negatywny). Spór może powstać w sprawie załatwianej przez organy administracji, należącej do spraw z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z art. 4 p.p.s.a. spór może mieć miejsce w takiej sytuacji prawnej, kiedy istnieje materialnoprawna podstawa do załatwienia przez organ administracji określonej

sprawy administracyjnej. W ww. sprawie NSA odrzucił wniosek o rozstrzygnięcie sporu o wskazanie organu właściwego do rozstrzygnięcia problemu odpowiedzialności za szkody powstałe podczas powodzi wskutek nieprzestrzegania przepisów ustawy przez właściciela urządzeń wodnych, ponieważ sprawa należy do zakresu prawa cywilnego, nie ma charakteru sprawy administracyjnej i nie jest dopuszczalne orzekanie w tej sprawie przez sąd administracyjny. Natomiast w postanowieniu z dnia 12 sierpnia 2005 r. sygn. akt II OW 3/05 NSA potwierdził, że tego typu spory kompetencyjne, stosownie do art. 166 ust. 3 Konstytucji RP, rozstrzygają sądy administracyjne. Normę tę uzupełniają art. 4 i art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a.

Problematyki dopuszczalności wniosku o rozstrzygnięcie sporu dotyczyło również postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2005 r. sygn. akt II OW 25/05, w którym wyrażono pogląd, że jeżeli organ składający wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie sformułuje swego wniosku na tle konkretnej sprawy, w której doszło do tego sporu, to NSA nie może merytorycznie rozpoznać tego wniosku, gdyż orzeczenie rozstrzygające spór kompetencyjny nie może być abstrakcyjne, pozbawione odniesienia do konkretnej sprawy. W ocenie NSA, wniosek taki należy uznać za niedopuszczalny w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Natomiast w postanowieniu z dnia 18 lutego 2005 r. sygn. akt OW 151/04 NSA wyraził pogląd, że spór kompetencyjny może być rozstrzygnięty w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne zostało wszczęte na wniosek strony. Zdaniem NSA, organ nie powinien wszczynać postępowania administracyjnego, jeśli chodzi o wniosek, że sprawa nie należy do jego właściwości.

W postanowieniach z dnia: 5 stycznia 2005 r. sygn. akt OW 156/04, 18 lutego 2005 r. sygn. akt OW 166/04, 7 października 2005 r. sygn. akt II OW 42/05, 7 października 2005 r. sygn. akt II OW 53/05 NSA stwierdził, że spór kompetencyjny, o którym mowa w art. 22 § 2 k.p.a., może powstać jedynie przy rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Powstanie natomiast sporu pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a organem administracji rządowej co do właściwości rozpatrzenia skargi wniesionej w trybie przepisów Działu VIII k.p.a., nie jest sporem w rozumieniu art. 22 § 2 k.p.a., i nie podlega kognicji sądu administracyjnego. Spory związane z rozpatrywaniem ogólnych skarg i wniosków nie mogą być zakwalifikowane jako spory kompetencyjne, w znaczeniu procesowym, a do rozpatrzenia tego rodzaju sporów, z braku upoważnienia ustawodawcy, nie jest właściwy NSA, w rozumieniu art. 4 i art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. Natomiast w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2005 r. sygn. akt II OW 58/05 NSA stwierdził, że skoro art. 22 k.p.a. nie ogranicza zagadnienia właściwości organów tylko do organów właściwych do wydania decyzji, należy

przyjąć, że przepis ten ma zastosowanie także w toku postępowania wpadkowego, jakim jest postępowanie, o którym mowa w art. 106 k.p.a. Takie rozumienie art. 22 § 2 k.p.a. oraz art. 4 p.p.s.a. uzasadnia rozstrzygnięcie przez NSA sporu kompetencyjnego między organem jednostki samorządu terytorialnego a organem administracji rządowej co do tego, który z tych organów jest właściwy do przedstawienia stanowiska w trybie art. 106 k.p.a.

W postanowieniach o sygn. akt I OW 104/05 i I OW 12/05 NSA stwierdził, że nie można mówić o zaistnieniu sporu kompetencyjnego w sytuacji, gdy sprawa nie podlega rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej.

W postanowieniu z dnia 2 kwietnia 2005 r. sygn. akt OW 178/04 NSA odrzucając wniosek podkreślił, że formą prawną działania organów administracji (np. przekazanie wniosku organowi właściwemu) jest forma pisemna – art. 231 k.p.a. Postanowienie, na które służy zażalenie (art. 65 § 1 k.p.a.), nie mieści się w kategorii sporów kompetencyjnych rozstrzyganych przez NSA w świetle art. 4 p.p.s.a.

W postanowieniu z dnia 14 grudnia 2005 r. sygn. akt II OW 59/05 NSA stwierdził, że w przypadku, gdy organ, do którego strona zwróciła się o załatwienie sprawy, uznał się za niewłaściwy i przekazał sprawę w drodze postanowienia, na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., innemu organowi, to organ, któremu sprawa została przekazana ostatecznym postanowieniem, nie może wydać postanowienia o przekazaniu sprawy temu organowi, który uznał się już za niewłaściwy. W sytuacji gdy organ, któremu sprawa została przekazana, uważa się za niewłaściwy, to powinien wystąpić do sądu administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu.

W postanowieniu z dnia 30 listopada 2005 r. sygn. akt II OW 75/05 NSA (podzielając stanowisko wyrażone w postanowieniu z dnia 8 czerwca 2004 r. sygn. akt OW 59/04) stwierdził, że w przypadku, gdy organy pozostające w sporze występują do wojewody o rozstrzygnięcie sporu, który w ocenie wojewody jest sporem kompetencyjnym należącym do właściwości NSA, stosownie do art. 22 § 2 k.p.a. wojewoda powinien pouczyć je o możliwości wystąpienia z takim wnioskiem.

Natomiast w postanowieniu z dnia 5 stycznia 2005 r. sygn. akt OW 149/04 NSA stwierdził, że jeżeli jeden z organów pozostających w negatywnym sporze kompetencyjnym rozpoznał sprawę merytorycznie i wydał rozstrzygnięcie, to spór kompetencyjny jest bezprzedmiotowy, a wszczęte postępowanie o rozstrzygnięcie sporu podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w związku z art. 15 § 2 p.p.s.a. Zdaniem NSA, bez znaczenia są przy tym przyczyny, dla których jeden z organów przystąpił do rozpoznania sprawy, jak również okoliczność, że w dniu wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu spór

ten był aktualny. Po rozpoznaniu sprawy i wydaniu orzeczenia spór kompetencyjny jest bezprzedmiotowy i ewentualne badanie właściwości organów należy już do organu odwoławczego, a następnie do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Do właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych odniósł się NSA w kilku postanowieniach. W postanowieniu z dnia 14 grudnia 2004 r. sygn. akt OW 146/04 NSA stwierdził, że ustalenie organu wyższej instancji dla rozpatrzenia zażalenia na postanowienie organu gminy powinno nastąpić na gruncie przepisu art. 17 k.p.a. pkt 1 stanowiącym, że organami wyższego stopnia w sprawach administracyjnych w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Jeżeli więc brak jest przepisu szczególnego wskazującego organ wyższego stopnia, właściwym – stosownie do art. 17 pkt 1 k.p.a. – będzie samorządowe kolegium odwoławcze. Zdaniem NSA, okoliczność, że postanowieniem wydanym w trybie art. 65 § 1 k.p.a. orzeczono o przekazaniu podania do innego, właściwego organu administracji publicznej, zajmującego się problematyką regulowaną w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), przepisy zaś tej ustawy w sprawach legalności (prawidłowości) prowadzenia robót budowlanych czynią właściwymi organy nadzoru budowlanego (powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w pierwszej instancji, a w drugiej – wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego), nie ma znaczenia, skoro przepisy ustawy – Prawo budowlane ani też inne przepisy nie powierzają funkcji organu wyższego stopnia w sprawie rozpatrzenia zażalenia na przedmiotowe postanowienie organu gminy innemu niż samorządowe kolegium odwoławcze organowi administracji publicznej. W postanowieniu z dnia 10 marca 2005 r. sygn. akt OW 70/04 podkreślono, że wyłączenie właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych jest możliwe jedynie mocą przepisu szczególnego, który wówczas ma zastosowanie przed ogólną zasadą wynikającą z art. 17 pkt 1 k.p.a.

W sprawach pomocy społecznej, np. o sygn. akt I OW 34/05 NSA stwierdził, że właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. Przepisem określającym właściwość miejscową gmin w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest art. 101 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zgodnie z którym właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. Ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia „miejsce zamieszkania”, co oznacza, że należy je rozumieć zgodnie z ogólną definicją tego terminu, zawartą w przepisach kodeksu cywilnego. Natomiast w postanowieniu z dnia 22 czerwca

2005 r. sygn. akt I OW 43/05 NSA wskazał, że podstawą prawną dla ustalenia właściwości miejscowej w przypadku spraw z zakresu pomocy społecznej dla bezdomnych jest przepis art. 101 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że właściwa miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania.

W sprawie o sygn. II GW 4/05 NSA orzekł, że organem właściwym do rozpatrzenia wniosku o zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej jest wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ ewidencyjny (art. 7b ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.)). Zdaniem NSA, brak jest podstaw prawnych do uznania właściwości Naczelnika Urzędu Skarbowego, który wniosek ten miałby rozpatrzyć w aspekcie zawieszenia obowiązku podatkowego na czas zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej.

W postanowieniu z dnia 22 marca 2005 r. sygn. akt II OW 3/05 NSA wskazał powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organ właściwy do rozpoznania podania o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie podjęcia niezbędnych środków do usunięcia niebezpieczeństwa zagrażającego użytkownikom drogi, jak i mieszkańcom sąsiednich posesji poprzez nakazanie inwestorowi dostosowania terenu budowy i obiektów tymczasowych związanych z budową do norm bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zdaniem NSA, policja nie jest organem uprawnionym do wydawania wiążących poleceń inwestorom prowadzącym budowę. Skoro przedmiotem żądania strony było podjęcie działań przez organy administracji w odniesieniu do obiektów niespełniających warunków bezpieczeństwa i przez to stwarzających zagrożenie w ruchu drogowym, to stosownie do art. 84 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego przestrzeganie i stosowanie przepisów prawa budowlanego należy do organów nadzoru budowlanego.

Inny charakter miał negatywny spór kompetencyjny pomiędzy starostą a wojewodą w przedmiocie wskazania organu właściwego do wydania pozwolenia na budowę zjazdu z drogi krajowej na działkę w sprawie o sygn. akt II OW 157/04. Z definicji „zjazdu” zawartej w ustawie o drogach publicznych wynika, że zjazd nie jest częścią drogi, a jedynie miejscem dostępu do drogi publicznej. Z art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego wyraźnie wynika, że wojewoda jest organem pierwszej instancji w zakresie dróg publicznych krajowych i wojewódzkich wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg. Wojewoda zatem, od wejścia w życie ustawy z dnia 14 września 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953) nie może być uznany za organ pierwszej instancji w sprawach dotyczących budowy zjazdu. Skoro zjazd nie jest częścią publicznej drogi krajowej, to wojewoda nie jest właściwy do wydania decyzji – pozwolenia na budowę zjaz-

du z drogi krajowej. Organem właściwym w tych sprawach jest starosta (art. 82 ust. 2 Prawa budowlanego).

Spory kompetencyjnych i o właściwość w sprawach dotyczących problematyki rolnej wynikały głównie z tego, że w sprawach o stwierdzenie nieważności wydanych przed laty decyzji na skutek gruntownie zmienionego stanu prawnego nie obowiązywały już prawne regulacje stanowiące podstawy do wydania tych decyzji, a także były wątpliwości co do „organu wyższego stopnia” w rozumieniu art. 157 § 1 k.p.a., właściwego do stwierdzenia nieważności, gdy organy, które w wyniku dokonanych zmian strukturalnych, zostały zniesione lub zreformowane. W sytuacji, gdy w obecnie obowiązujących przepisach znajdują się podobne lub analogiczne rozwiązania prawne, które przed laty stanowiły podstawę do wydania decyzji stanowiącej przedmiot postępowania o nieważność, NSA ustalał organ wyższego stopnia według obecnie obowiązującego stanu prawnego w stosunku do organu, który byłby właściwy do wydania takiej decyzji w pierwszej instancji.

W sprawach o sygn. akt I OW 193/05, I OW 165/05 i I OW 201/05, podobnie jak we wcześniejszym postanowieniu z 14 grudnia 2004 r. sygn. akt I OW 98/04, NSA uznał, że do stwierdzenia nieważności decyzji o przekazaniu na rzecz Skarbu Państwa własności gospodarstwa rolnego w związku z ubieganiem się przez rolnika o świadczenia emerytalno-rentowe, wydanych na podstawie kilku różnych ustaw z lat 1974–1982, jest obecnie właściwy minister do spraw rozwoju wsi. Dokonując analizy zmieniającego się stanu prawnego zarówno odnośnie do przepisów materialnoprawnych, jak i kompetencyjnych NSA wskazał, że obecnie sprawy o wydanie decyzji o przejęciu gospodarstw rolnych przez Państwo przeszły do właściwości administracji rządowej i są załatwiane przez Agencję Nieruchomości Rolnych, w stosunku do której organem wyższego stopnia jest wskazany wyżej minister, co uzasadnia jego właściwość.

W sprawach o sygn. akt I OW 213/05, I OW 208/05, I OW 212/05 i innych NSA uznał, że przejmowanie na własność Państwa opuszczonych gospodarstw rolnych, zatem odjęcie prawa własności, można umiejscowić pośród zadań zleconych organom samorządu terytorialnego, których zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. organami wyższego stopnia są samorządowe kolegia odwoławcze, co uzasadnia ich kompetencję.

5. Przewlekłość postępowania

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 1790, poz. 1843), zwanej dalej ustawą o prze-

wlekłości postępowania, strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

W 2005 r. do NSA wpłynęły 23 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki dotyczące NSA i 328 skarg dotyczących wojewódzkich sądów administracyjnych. W przypadku skarg dotyczących NSA łącznie pozostały do rozpoznania 24 sprawy (jedna pozostała z okresu poprzedniego). NSA załatwił 23 skargi. Oddalono 3 skargi, 20 załatwiono w inny sposób, natomiast jedna skarga pozostała do załatwienia na rok następny. Na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, dotyczące wojewódzkich sądów administracyjnych w 2005 r. wpłynęło 328 skarg, a 47 pozostało z okresu poprzedniego. Łącznie pozostało do załatwienia 375 skarg. Uwzględniono 78 skarg i przyznano od Skarbu Państwa skarżącym 45 200 zł. W Izbie Ogólnoadministracyjnej wysokość odszkodowania wahała się w granicach od 100 do 3000 zł, w Izbie Gospodarczej przyznano odszkodowanie w wysokości 2000 zł, natomiast w Izbie Finansowej w jednym przypadku przyznano 200 zł, w dwóch przypadkach po 500 zł, a w jednym przypadku 1000 zł. Szczegółowe informacje przedstawiono w tabelach XIV i XV w załączniku.

W 2005 r. kontynuowano linię orzecznictwa, w świetle której skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość postępowania, może być uwzględniona, jeżeli w postępowaniu przed sądem wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym i jest ona nieuzasadniona. Stosownie do przepisu art. 2 ustawy, o nieuzasadnionej zwłoce można mówić wówczas, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości czynności sądowych, ale także zachowań stron (w szczególności strony, która zarzucała przewlekłość postępowania), stopień faktycznej i prawnej zawichości sprawy oraz znaczenie sprawy dla strony, która wniosła skargę na przewlekłość. Ocena ta nie może być oderwana od obowiązku sądu rozpoznawania wszystkich spraw wniesionych do sądu bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznawanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach. Wyrażając powyższy pogląd NSA w sprawie sygn. akt I OPP 154/05 stwierdził,

że oczekiwanie na wyznaczenie terminu wyznaczenia sprawy ponad rok, licząc od daty przedstawienia odpowiedzi na skargę i akt administracyjnych stanowi naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i to pomimo wpływu dużej liczby spraw przekraczających możliwości ich rozpoznania przez sąd. Podobnie orzekł w postanowieniach z dnia: 18 marca 2005 r. sygn. akt II OPP 28/05 i dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt I OPP 44/05. Natomiast w postanowieniach z dnia 19 września 2005 r. sygn. akt I OPP 175/05, I OPP 176/05 i I OPP 177/05 NSA, podnosząc wymienione wyżej argumenty, uznał ponadto, że o przewlekłości można mówić, jeżeli czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy w sprawie przekracza znacząco 12 miesięcy (por. sprawę o sygn. akt OPP 8/04).

W postanowieniu z dnia 29 września 2005 r. sygn. akt II FPP 15/05 NSA podkreślił, że skargę na opieszałość w trybie ustawy o przewlekłości postępowania można złożyć jedynie wówczas, gdy nieprawidłowości nie zostały usunięte do dnia złożenia skargi. W postanowieniu z dnia 19 stycznia 2005 r., sygn. akt FPP 4/04 NSA stwierdził, że skarga na przewlekłość postępowania nie zasługuje na uwzględnienie w sytuacji, gdy strona składa pisma procesowe wadliwie sporządzone, uchybia terminom do wnoszenia środków zaskarżenia i składa kolejne wnioski o przywrócenie terminu do ich wniesienia, bo sama przedłuża postępowanie.

Stwierdzając przewlekłość postępowania, w postanowieniu z dnia 3 czerwca 2005 r. sygn. akt I OPP 145/05, NSA uznał, że sam przedmiot rozpatrywanej sprawy wskazywał, że powinna zostać rozpoznana w możliwie szybkim czasie. Oczekiwanie na rozpoznanie sprawy z zakresu pomocy społecznej nie może trwać ponad półtora roku. Również i w tej sprawie skarżący nie występował z wnioskiem o rozpoznanie sprawy poza kolejnością, a ponadto nie wyraził inicjatywy do rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym.

W postanowieniu z dnia 24 czerwca 2005 r. sygn. akt I OPP 151/05 NSA zaznaczył, że w świetle art. 14 ustawy o przewlekłości postępowania kolejna skarga na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie może być wniesiona po upływie 12 miesięcy od daty wydania przez sąd orzeczenia uwzględniającego skargę, mimo że w poprzedniej skardze skarżący nie zawarł żądania przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej.

CZEŚĆ DRUGA

PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WOJEWÓDZKICH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Zagadnienia należące do właściwości Izby Finansowej

Zgodnie z art. 39 § 2 p.u.s.a. Izba Finansowa sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy podatkowe oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych. W 2005 r. ogółem załatwiono 2360 skarg kasacyjnych, co stanowi 51,3% spraw do załatwienia w tej Izbie. Z rozstrzygniętych przez Izbę Finansową skarg kasacyjnych 950 wniosły osoby fizyczne, 904 osoby prawne, 10 organizacje społeczne, 1 prokurator i 3 Rzecznik Praw Obywatelskich. W 1302 sprawach wzięli udział pełnomocnicy organów administracji publicznej (60,6% spraw załatwionych na rozprawach), w 202 sprawach wzięli udział adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania (9,4%), w 558 sprawach radcy prawni (25,9%), w 358 sprawach doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi (16,6%), w 3 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich, natomiast prokurator – w 7 sprawach.

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.), wydawane były w sprawach odnoszących się głównie do problematyki związanej z podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Przepis art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej był przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r. sygn. akt FPS 6/04 omówionej w pierwszej części *Informacji*. Naruszenie tego przepisu może doprowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji

na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a., jeżeli wspomniane naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, natomiast niezastosowanie w danej sprawie określonego w tym przepisie obowiązku nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że zaistniała podstawa wznowienia postępowania, wymieniona w art. 240 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej.

Wątpliwości w praktyce orzeczniczej wywołały pisemne interpretacje co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów prawa podatkowego, o których mowa w art. 14–14e Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2005 r. Powstały rozbieżności w praktyce orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych co do charakteru postępowania wszczętego na skutek wniesienia zażalenia na postanowienie interpretacyjne, o czym mowa w art. 14a § 4 Ordynacji podatkowej oraz zakresu kompetencji sądów administracyjnych dokonujących kontroli decyzji wydawanych na podstawie art. 14b § 5. Przepisy te będą przedmiotem rozstrzygnięcia TK, zainicjowanego w trybie pytania prawnego, o czym wspomniano w pierwszej części *Informacji*. Pod koniec roku 2005 do NSA wpłynęło już kilka skarg kasacyjnych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, w których przedmiotem rozstrzygnięć były kwestie związane z oceną prawną wątpliwości powstałych na tle stosowania instytucji pisemnych interpretacji prawa podatkowego, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2005 r.

Co do daty ustania małżeńskiej wspólności majątkowej, w wyroku z dnia 30 sierpnia 2005 r. sygn. akt FSK 2103/04 NSA stwierdził, iż dopiero od 1 stycznia 2003 r., podobnie jak w prawie rodzinnym, wspólność majątkowa jest znoszona na gruncie Ordynacji podatkowej od dnia wskazanego w prawomocnym orzeczeniu znoszącym wspólność majątkową. Jeśli zatem w orzeczeniu znoszącym wspólność majątkową wskazana zostanie data tego zniesienia, to zgodnie ze znowelizowanym art. 29 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej ta właśnie data będzie miała znaczenie, o ile wyrok ten stanie się wyrokiem prawomocnym.

Do stosowania przepisów Ordynacji podatkowej odniesiono się m.in. w sprawach doręczeń zastępczych (wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 2134/04) oraz kwestii wpływu treści art. 46 § 1 Ordynacji podatkowej na ocenę czy wniosek o ogłoszenie upadłości został zgłoszony we właściwym czasie. W świetle art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej przy ocenie, czy w okolicznościach danej sprawy wniosek o ogłoszenie upadłości został zgłoszony we właściwym czasie, nie można ograniczyć się do ustalenia obiektywnego momentu zaistnienia przesłanek zgłoszenia wniosku o upadłość i odniesienia do niego terminu wskazanego w art. 5 Prawa upadłościowego, abstrahując jednocześnie od obowiązków, jakie członek zarządu spółki ma do spełnienia wobec jej wierzycieli

(wyrok z dnia 5 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1663/04). W wyroku z dnia 22 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1444/04 NSA stwierdził, że niepełne, a więc wadliwe ustalenie stanu faktycznego nie może służyć jego prawidłowej subsumcji do odpowiednich norm prawa materialnego. Dopiero gdy stan faktyczny ustalony zostanie z zachowaniem dyrektyw płynących z art. 122, 187 § 1 i 191 Ordynacji podatkowej, wówczas będzie można ocenić, w jaki sposób skonfrontowano stan faktyczny z normami prawa materialnego, a więc czy dokonano prawidłowej, czy też błędnej ich wykładni.

Niespójność art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu tego przepisu sprzed 1 stycznia 2003 r., z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o NBP, nie przesądzała o braku podstawy prawnej do pobierania odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych (wyroki z dnia 9 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1588/04 i FSK 1591/04).

Odnosząc się do kwestii związanych z przedawnieniem zobowiązań podatkowych, NSA, w wyroku z dnia 14 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1218/04, wyraził pogląd, że doręczenie odpisu tytułu wykonawczego, jeżeli doręczając go organ egzekucyjny lub egzekutor nie przystąpił do czynności egzekucyjnych, nie jest pierwszą czynnością egzekucyjną, o której podatnik został powiadomiony i zgodnie z treścią art. 70 § 3 Ordynacji podatkowej (w brzmieniu obowiązującym w 2001 i 2002 r.) nie przerywa biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Natomiast w wyroku z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1534/04 NSA stwierdził, że przepisy regulujące kwestię przedawnienia zobowiązań podatkowych mają charakter materialnoprawny. Stanowią one obszar stosunków prawnych regulowanych normami prawa materialnego. Z powodu braku w Ordynacji podatkowej przepisów intertemporalnych odnoszących się do przedawnienia zobowiązań podatkowych powstałych przed dniem 1 stycznia 1998 r., należy stosować przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych regulujących przedawnienie zobowiązań podatkowych.

Po ogłoszeniu upadłości, pierwszeństwo w zastosowaniu będą miały przepisy prawa upadłościowego przed przepisami Ordynacji podatkowej i przepisami ustawy o podatku od towarów i usług. Przyjęcie odmiennej interpretacji niwelowałoby skutki unormowań zawartych w art. 204 i 205 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.) i prowadziłyby do sytuacji, w której polecenie sędziego komisarza byłoby weryfikowane przez organ podatkowy. W takiej sytuacji należności z tytułu podatków, jak i inne wierzytelności, poddane powinny być co do reguł zaspokajania z masy upadłości działaniu przepisów prawa upadłościowego (sprawy o sygn. akt FSK 1413/04, FSK 1415/04 i I FSK 5/05).

2. Podatek od towarów i usług (VAT)

Spory sądowe rozstrzygane przez wojewódzkie sądy administracyjne i NSA dotyczyły w części 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, a także ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535), zwanej dalej ustawą o podatku od towarów i usług z 2004 r.

Podmiotowy zakres stosowania ustawy o podatku od towarów i usług

Po ogłoszeniu upadłości, podatnikiem w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o VAT pozostaje nadal upadły, a nie syndyk zarządzający jego majątkiem. W takim też zakresie syndyk, w imieniu upadłego, obowiązany jest do złożenia deklaracji podatkowej za cały okres rozliczeniowy ustalony w art. 26 ust. 1 ustawy. Przepisy rozporządzenia z dnia 26 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. Nr 118, poz. 512 ze zm.) nie stanowiły podstawy rozliczenia podatku od towarów i usług (wyrok z dnia 30 marca 2005 r. sygn. akt FSK 1246/04). Natomiast w wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1872/04 wskazano, że skoro na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług podatnikiem jest spółka osobowa, a nie jej wspólnicy, to do niej jako podatnika kierowane być powinny decyzje organów podatkowych, w tym decyzje o dodatkowym zobowiązaniu podatkowym wynikającym z art. 27 ust. 5 i 6 ustawy o podatku od towarów i usług.

Wątpliwości budzi przepis art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług z 2004 r. w aspekcie wykonywania przez pełnomocników stron postępowania sądowego pomocy prawnej z urzędu, przyznanej stronom w ramach prawa pomocy. Chodzi o to, czy czynności pełnomocnika (np. adwokata, radcy prawnego) wykonywane z urzędu – a więc z delegacji sądu – stanowią samodzielnie wykonywaną działalność gospodarczą, o jakiej mowa w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług z 2004 r., czy też relacja prawna, jaka powstaje w ten sposób pomiędzy pełnomocnikiem a stroną przez niego reprezentowaną przed sądem, wywołuje czynności prawne wyłączone spod opodatkowania tą ustawą po myśli ust. 3 tego artykułu. Pogląd, że czynności pełnomocników wykonywane z urzędu podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT wyrażono w sprawach o sygn. akt I SA/OI 256/05 i I SA/OI 181/05. Problem zawłości tych regulacji prawnych był przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Zakwestionował zgodność art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w zakresie, w jakim określa czynności, których wykonanie nie jest w rozumieniu art. 15 ust. 2 tej ustawy uznane

za wykonywaną samodzielnie działalność gospodarczą, z zasadami przyzwoitej legislacji, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, tj. art. 2 Konstytucji.

Moment powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług

W wyroku z dnia 18 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1777/04 NSA podkreślił, że z konstrukcji podatku od towarów i usług wynika, iż podatnik nie może dowolnie kształtować momentu powstania obowiązku podatkowego wskazując jedną z wybranych podstaw określonych w art. 6 tej ustawy. Zastosowanie zasady ogólnej, określonej w art. 6 ust. 1 ustawy ulega bowiem każdorazowo wyłączeniu, jeżeli przepisy kolejnych ustępów (2-10) tego artykułu ustanawiają dla wskazanych w nich czynności podlegających opodatkowaniu reguły odmienne od zasady podstawowej.

Do zasady neutralności podatku od towarów i usług dla podatnika odniesiono się w wyroku z dnia 20 maja 2005 r. sygn. akt FSK 2187/04, w którym wyrażono pogląd, że z art. 19 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług wynika, iż uprawnienie do odliczenia podatku naliczonego związane jest z nabyciem towaru lub usługi. Jeśli zatem usługa nie została wykonana, to nie można mówić o jej nabyciu w rozumieniu tego przepisu. Podobnie w wyrokach z dnia 7 września 2005 r. sygn. akt FSK 2054/04 wskazano, że zasady proporcjonalnego podziału podatku naliczonego nie dotyczą sprzedaży niepodlegającej opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Kwestię będącą przedmiotem wielu rozbieżności w orzecznictwie i piśmiennictwie rozstrzygnął NSA w uchwale z dnia 20 czerwca 2005 r. sygn. akt I FPS 1/05 stwierdzając, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 30 października 2001 r., w świetle art. 19 ust. 1 i art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług, podatnik podatku od towarów i usług nie był uprawniony do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów i usług związanych z czynnościami niepodlegającymi opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Klasyfikacja wyrobu, opinia organu, stawka podatku

Opinia wydana przez organ statystyki publicznej ma specyficzne znaczenie dowodowe, odpowiadające rangą wymowie dowodu z opinii biegłego, gdyż organy statystyki są podmiotami wyspecjalizowanymi w klasyfikacji wyrobów i usług, i ich opiniom można z reguły przypisać walor czynnika przesądzającego w omawianej materii, o ile w danej sprawie nie występują inne opinie tych organów o istotnie odmiennej treści (sprawa o sygn. akt FSK 2121/04). W sprawie

o sygn. akt FSK 511/04 przyjęto, że zastosowanie przez spółkę stawek podatku VAT niezgodnych z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług w związku z poz. 18 załącznika nr 3 do tej ustawy oraz przepisem § 65 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 154 poz. 797 ze zm.), w związku z poz. 9 załącznika nr 4 do tego rozporządzenia, nie mogło powodować dla niej ujemnych skutków finansowych, skoro stawki takie stosowała ona w oparciu o opinie organów statystyki państwowej. Podatnik bowiem nie może ponosić z datą wsteczną negatywnych konsekwencji zmiany stanowiska organów statystycznych odnośnie do klasyfikacji sprzedawanych wyrobów. W wyroku z dnia 25 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1640/04 przesądzono, że o tym, czy dany wyrób jest wyrobem wymienionym w załączniku nr 5 do ustawy o podatku od towarów i usług, decyduje prawidłowe zaklasyfikowanie go do odpowiedniego symbolu SWW. Czynność klasyfikowania jest elementem ustalania stanu faktycznego, który zakwestionować w skardze kasacyjnej można wyłącznie w ramach podstawy z art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

Deklaracja podatkowa, faktura, SAD, imienny dokument – tax free

W sprawie o sygn. akt FSK 1483/04 wyjaśniono, że skoro podatnik ma dokonać rozliczenia podatku w określonym terminie, to podstawa opodatkowania (obróć) winna wynikać z dokumentów wystawionych w miesiącu rozliczenia. Podatnik nie jest przecież w stanie przewidzieć, czy po dokonaniu rozliczenia nastąpią (i jakie) okoliczności mające wpływ na wysokość obrotu. Deklaracja jest oświadczeniem wiedzy podatnika, dotyczącym faktów mających znaczenie dla powstania i wysokości zobowiązania podatkowego. Z treści art. 6, art. 10 ust. 1, art. 15 ust. 1 i 2 i art. 26 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług wynika, że również w stanie prawnym obowiązującym przed 26 marca 2002 r. wystawienie faktury korygującej, dokumentującej zwrot towaru czy też zmniejszenie ceny, w stosunku do ceny uwidocznionej w fakturze, powodowało zmniejszenie obrotu sprzedawcy w miesiącu, w którym faktura ta została wystawiona, a nie w miesiącu wydania towaru. W sprawie o sygn. akt FSK 1292/04 NSA przyjął, że na podstawie § 50 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 109, poz. 1245 ze zm.) można zakwestionować odliczenie podatku naliczonego, ale tylko dokonane na podstawie faktur dokumentujących ponownie tę samą sprzedaż i powielających kwotę podatku naliczonego do wielokrotnego odliczenia. W wyroku z dnia 4 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1072/04 wyrażono pogląd, że przywołane w przepi-

sie § 50 ust. 4 pkt 5 lit. c/ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym regulacje prawne art. 58 i art. 83 k.c. stanowią element normy materialnego prawa podatkowego. Realizacja tej normy wymaga zatem oceny w postępowaniu podatkowym ważności cywilnoprawnej czynności opodatkowanej dla stwierdzenia jej skutków podatkowych w zakresie odliczenia.

W wyroku z dnia 25 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1633/04 NSA, rozstrzygając wątpliwości związane w wykładnią § 50 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, stwierdził, że wykładnia tego przepisu (wykluczającego prawo do odliczenia podatku naliczonego) powinna uwzględniać na tle konkretnego stanu faktycznego *ratio legis* wyrażonej w nim normy, zapewnić stosowną proporcję przewidzianego w tym przepisie środka prewencyjnego do celu, któremu ma on służyć, tak aby bezpodstawnie nie zostało naruszone, wynikające z ustawy, kardynalne uprawnienie podatnika do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony i nie doszło do podwójnego opodatkowania tej samej transakcji.

Z kolei w wyroku z dnia 11 marca 2005 r. sygn. akt FSK 1741/04 NSA uznał fundację, która zaprzestała wykonywania wszelkich obowiązków podatnika VAT, a dwa lata później wystawiła fakturę, za podmiot nieistniejący. Podmiot nieistniejący, o którym była mowa w § 54 ust. 4 pkt 1 lit. a/ ww. rozporządzenia Ministra Finansów, to także podmiot stwarzający formalne pozory istnienia, a w rzeczywistości nieuczestniczący w obrocie prawnym. Z uwagi na istotę podatku od towarów i usług za podmiot fikcyjny występujący w obrocie należy uznać nie tylko podmiot faktycznie nieistniejący, lecz także podmiot formalnie zarejestrowany w oparciu o nieprawdziwe lub nieścisłe i nieaktualne dane, który nie składa właściwych deklaracji podatkowych i nie wykazuje podatku należnego, wynikającego z wystawianych faktur oraz w konsekwencji nie płaci tegoż podatku.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wa 280/05 sąd przyjął, że oceny zgodności kwot podawanych w dokumencie celnym ze stanem faktycznym dokonywać należy według okoliczności istniejących w momencie składania dokumentu SAD. Nawet jeśli spółce przysługiwało prawo do uzyskania rabatów po spełnieniu warunków, to nie było to równoznaczne z otrzymaniem rabatów. Jeżeli więc kwoty na dokumencie celnym uwzględniały rodzaj towaru, jego ilość i ceny zgodnie z danymi zawartymi w fakturach zakupu, a spółka w czasie składania dokumentu SAD nie otrzymała jeszcze rabatów, to kwoty te należy uznać za zgodne ze stanem faktycznym. Możliwość skorygowania przyjętego zgłoszenia celnego z powodu okoliczności zaszłych

po dokonaniu zgłoszenia przewidywał art. 65 § 4 Kodeksu celnego. Na tej podstawie w decyzjach organów celnych określono wartość celną towarów z uwzględnieniem otrzymanych później rabatów. Dokument celny określony w § 54 ust. 4 pkt 5 lit. b/ powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z 1997 r. nie może być utożsamiany z dokumentem, który zawiera nieprawidłową kwotę wartości celnej i to zarówno wtedy, gdy nieprawidłowość kwoty wartości celnej polega na jej заниzeniu jak i zawyżeniu. Odmienna interpretacja tego przepisu byłaby niezgodna z art. 11c ustawy o podatku od towarów i usług.

Zwrotu podatku zgodnie z art. 21c ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług można dokonać po uprzednim przedstawieniu przez podróżnego imiennego dokumentu, zawierającego w szczególności kwotę podatku zapłaconego przy sprzedaży towarów, opisany wywóz towaru, potwierdzony przez graniczny urząd celny stemplem zaopatrzonym w numeratorem, wystawionego przez sprzedawcę. Do dokumentu powinien być dołączony wystawiony przez sprzedawcę paragon z kasy rejestrującej. Dokument ten powinien zawierać dane sprzedawcy, nabywcy, opis towaru, symbol statystyczny towaru, liczbę sztuk, cenę i podpis podróżnego. Kwota podatku zaś oraz data jego otrzymania przez podróżnego może być udokumentowana w inny sposób, np. na podstawie raportów kasowych czy innych dokumentów. Brak na dokumencie zapłaty daty wystawienia faktury stał się przyczyną utraty po stronie nabywcy produktów rolnych uprawnień do zwiększenia podatku naliczonego poprzez obniżenie podatku należnego wynikającego z wystawionych przez niego faktur, o czym mowa w art. 33b ust. 4 w zw. z art. 19 ust. 2 i ust. 2a ustawy o podatku od towarów i usług (sprawa o sygn. akt I SA/Bk 284/04).

Warunkiem koniecznym do uzyskania przez zakład pracy chronionej częściowego lub całkowitego zwrotu kwoty podatku od towarów i usług (art. 14 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług w brzmieniu obowiązującym w 2003 r.) jest wpłacenie w terminie ustawowym kwoty podatku wynikającego ze złożonej za ten miesiąc deklaracji podatku od towarów i usług zgodnie z art. 14 ust. 6 pkt 1 tej ustawy (wyrok z 18 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1601/04).

W wyroku z dnia 15 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 2376/043 NSA stwierdził, że wyłączenie zwolnienia od podatku z przyczyn określonych w art. 14a ust. 5 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług w brzmieniu obowiązującym w 1999 r. obejmowało całą kwotę zwolnienia w przypadku braku jakiegokolwiek wpłaty na PFRON, natomiast w przypadku zapłaty tylko części należnej kwoty, od zwolnienia wyłączona była jedynie część niewypłaconą.

Do problemu sprzedaży samochodów osobowych przerobionych w ramach prowadzenia działalności gospodarczej na samochody ciężarowe odniósł się NSA

w wyroku z dnia 29 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 2713/0, w którym wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym w 1997 r., stanowiące przedmiot opodatkowanej działalności gospodarczej podatnika podatku od towarów i usług: nabywanie samochodów osobowych, dokonywanie w nich określonych zmian i przeróbek, a następnie odsprzedaż – kwalifikowana w samoobliczeniu wymienionego podatku jako sprzedaż samochodów ciężarowych nie uchylały prawa do obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług.

Kwestia opodatkowania importera i możliwości domagania się przez niego stwierdzenia nadpłaty w podatku od towarów usług oraz podatku akcyzowym stanowiła przedmiot rozważań NSA w wyroku z dnia 28 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1395/04, gdzie stwierdzono, że z brzmienia przepisu art. 11b ustawy o podatku od towarów i usług wynika, iż zawarta w nim regulacja ma zastosowanie w sytuacji, gdy obliczenie podatków z tytułu importu nastąpiło w trybie przewidzianym w art. 11 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług. W przypadku, gdy – po przyjęciu zgłoszenia celnego i uiszczenia wiążących się z importem podatków – ujawnią się okoliczności wskazujące na powstanie nadpłaty w tych podatkach, a organ celny nie wykazał się aktywnością wymaganą przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, to importer może domagać się stwierdzenia nadpłaty w trybie przepisów ogólnych, określonych w rozdz. 9 Działu III Ordynacji podatkowej.

Sukcesja praw

W sprawie o sygn. akt FSK 979/04 (połączenie się spółek przez inkorporację, obejmującą także oddział przejętej spółki) NSA orzekł, że następca prawny może domagać się zwrotu podatku VAT przysługującego spółce, która weszła w skład nowo utworzonego przedsiębiorstwa. Nie ma znaczenia, że spółka ta została już wykreślona z rejestru. Przepis art. 25 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 93 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej z 1997 r. i nie wyłącza jego stosowania. Zakresy art. 25 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług oraz art. 93 Ordynacji podatkowej, normującego sukcesję praw i obowiązków łączonych i przekształcanych podmiotów dotyczą zupełnie odmiennych materii i w ogóle się nie krzyżują. Przepis art. 25 ust. 3 nie zawiera żadnych treści w przedmiocie sukcesji praw i obowiązków, a zatem nie stanowi inaczej, niż uregulowania zawarte w Ordynacji podatkowej. Na podstawie art. 93 § 1 Ordynacji podatkowej nowo utworzona spółka wstąpiła we wszelkie przewidziane w przepisach prawa podatkowego prawa i obowiązki spółki przejętej, w tym prawo do złożenia deklaracji. Wstąpiła również w skutecznie nabyte przez oddział

spółki przejętej, będący przed przejęciem przez skarżącą spółkę zarejestrowanym podatnikiem VAT, w prawo do zwrotu różnicy podatku VAT.

Bezzwrotna pomoc zagraniczna

W sprawie o sygn. akt FSK 2467/04 NSA orzekł, że do stosowania zerowej stawki podatku VAT przy wykonywaniu usług finansowanych z bezzwrotnej pomocy zagranicznej konieczne było zarejestrowanie umowy w Komitecie Integracji Europejskiej. Wymóg ten dotyczył nie tylko głównych wykonawców, ale także podwykonawców. Ponadto NSA podniósł, że § 68a ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 1997 r. nie różnicuje w swej treści rodzajów umów o świadczenie tych usług. Wprowadzenie warunku rejestrowania umów nie dyskryminowało jakiegokolwiek grupy podatników. Jest to bowiem wymóg czysto formalny, niewymagający do jego spełnienia żadnej dodatkowej procedury, w której umowa byłaby w jakikolwiek sposób oceniana. Natomiast tego wymogu nie może też zastąpić inne zaświadczenie.

Znaczenie pojęcia „rozporządzono”

W sprawie o sygn. akt FSK 1381/04 NSA, uznając za wadliwą wykładnię przyjmującą pojęcie „rozporządzono” jako czynność następczą w stosunku do czynności nabycia towarów i usług, stwierdził, że termin „rozporządzono” w ujęciu art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług nie może być rozumiany jako czynność rozporządzająca, polegająca na przeniesieniu, obciążeniu, ograniczeniu czy zniesieniu prawa podmiotowego. Zaliczenie przez podatnika nabytych towarów lub usług do środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych nie ma charakteru tak rozumianej czynności rozporządzającej.

Usługi „on-line”

W przypadku czynności realizowanych elektronicznie w trybie „on-line” wykonanie usługi następuje w miejscu położenia serwera (twardego dysku, innego podobnego urządzenia), na którym zapisany zostanie efekt myśli intelektualnej człowieka obsługującego to urządzenie na odległość, a nie miejsce, w którym człowiek ten faktycznie działał. Warunkiem koniecznym wykonania usługi jest powstanie określonego skutku, bez którego do wykonania usługi w ogóle by nie doszło (sprawa o sygn. akt FSK 1850/04).

Reklama

Przekazywanie zwycięzcom konkursów telewizyjnych (teleturniejów) nagród rzeczowych w postaci samochodów nie stanowiło reklamy i nie dawało stacji te-

lewizyjnej prawa do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktur dotyczących nabycia samochodów (art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług). Reklamą jest rozpowszechnianie informacji o towarach, ich zaletach, wartości, miejscach i możliwościach nabywania i ma na celu zachwalanie produktu. Nagroda jest zwykłym elementem konkursu. Wyprodukowanie dobrego, atrakcyjnego produktu (programu telewizyjnego) stanowi samo w sobie reklamę jego producenta, niemniej poniesione w związku z tym wyprodukowaniem niezbędne koszty nie stanowią o możliwości potraktowania ich w kategoriach świadczenia usług czy też przekazania lub zużycia towarów na potrzeby reklamy w rozumieniu art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Przekazywane jako nagrody towary (samochody) nie stanowią produktów skarżącej stacji telewizyjnej, która w ten sposób zachęcałaby do ich nabywania (sprawy o sygn. akt III SA/Wa 2313/04 i III SA/Wa 173/05).

Odniesienia do prawa wspólnotowego

W sprawie o sygn. akt I SA/Bd 337/05 sąd stwierdził, że art. 86 ust. 10 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług z 2004 r. spełnia cel określony w art. 17 ust. 1 VI Dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EWG) (Dz. Urz. L 145, 13/06/1977, s. 1 ze zm.) – dalej zwana VI Dyrektywą. W sprawie o sygn. akt III SA/Wa 1665/05 sąd orzekł, że wartości pieniężne wyrażone w fakturach w walutach obcych przelicza się według odpowiedniego kursu walut, a pierwotny kurs przeliczeniowy ma następnie zastosowanie także do określenia wartości faktury korygującej, stosownie do art. 20 VI Dyrektywy.

W sprawie o sygn. akt FSK 1905/04 sąd orzekł, że stosownie do art. 15 ust. 2 VI Dyrektywy podróznym, w przypadku dostawy towarów przewożonych w ich bagażu osobistym, przysługuje zwolnienie z podatku VAT. Podmiotem uprawnionym jest profesjonalny podmiot zajmujący się obsługą finansową i administracyjną zwrotu podatku albo bezpośrednio sprzedawca. Jednym z kryteriów, jakie sprzedawcy musieli spełniać, była wielkość uzyskanego w roku poprzednim obrotu. W art. 21b ust. 6 chodzi o obrót w znaczeniu należnej z tytułu sprzedaży towarów i usług kwoty, i to niezależnie od tego, czy w tym samym okresie (poprzednim roku podatkowym) powstał z tego tytułu obowiązek podatkowy i czy kwota ta została przyjęta dla podstawy opodatkowania.

W sprawie o sygn. akt I SA/Ol 256/05 sąd stwierdził, że do oceny, czy czynności adwokata na zlecenie sądu nie zostały wykonane w ramach samodzielnej

działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług z 2004 r., konieczne jest ustalenie, czy na skutek tego zlecenia powstała między zlecającym a wykonującym czynności więź prawna tworząca stosunek podporządkowania organizacyjnego. Odwołał się do art. 4 ust. 4 VI Dyrektywy i podkreślił, że z kategorii podatników VAT wyłączono tylko pracowników i te osoby, które wprawdzie wykonują określone czynności (usługi) na podstawie innej umowy niż umowa o pracę, ale na warunkach takich jak między pracodawcą a pracownikiem.

Z kolei w sprawie o sygn. akt III SA/Wa 1935/05 sąd stwierdził, że w ustawie o podatku od towarów i usług z 2004 r. użytkowanie wieczyste zalicza się do kategorii wartości niematerialnych i prawnych. Z tego względu ustanowienie użytkowania wieczystego oraz jego zbycie na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług z 2004 r. jest dostawą usług, co z kolei przesądza o tym, że wszelkie opłaty za ustanowienie użytkowania wieczystego oraz jego przeniesienie podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT jako kwoty należne z tytułu dostawy usług. Opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług również podlegają opłaty roczne jako wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania wieczystego. Zdaniem sądu, przepis ten jest zgodny z przepisami zawartymi w I i VI dyrektywach. W zdaniu drugim art. 2 I Dyrektywy Rada postanowiła, że podatek od towarów i usług będzie miał charakter potrącalny i że będzie wliczany do ceny towarów lub usług. W zdaniu trzecim postanowiono, że podatek ten będzie stosowany aż do poziomu sprzedaży detalicznej, łącznie z tym poziomem. Przepisy VI Dyrektywy regulujące podstawę opodatkowania – tytuł VIII nie zawierają regulacji analogicznej do art. 29 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, jednakże z innych przepisów tej dyrektywy, a w szczególności przepisów tytułu XI regulującego prawo do odliczenia podatku wynika, że podatek od wartości dodanej jest wliczany w cenę towaru i usługi, i jego ekonomiczny koszt ponosi nabywca towaru lub usługi, co z kolei uprawnia go do odliczenia tego podatku od podatku należnego od obrotów realizowanych przez niego w dalszej kolejności. Dlatego też podatek od towarów i usług jako podatek obciążający konsumenta powinien być doliczany do opłat za użytkowanie wieczyste, których wysokość wynikająca z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) winna być traktowana jako wartość netto.

3. Podatek akcyzowy

W wyroku z dnia 28 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1395/05 NSA stwierdził, że z brzmienia przepisu art. 11 b ustawy o podatku od towarów i usług wynika, że zawarta w nim regulacja ma zastosowanie w sytuacji, gdy obliczenie podatków

z tytułu importu nastąpiło w trybie przewidzianym w art. 11 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, tj. gdy po sprawdzeniu kwot podatków wykazanych przez podatnika w zgłoszeniu celnym organ celny uznał je za nieprawidłowe i w związku z tym obliczył te podatki w innej wysokości i wykazał w zgłoszeniu celnym, a także wtedy, gdy organ celny uznał, że import danego towaru podlega opodatkowaniu, i obliczył podatek, mimo że podatnik zgłosił towar jako niepodlegający obowiązkowi podatkowemu. W przypadku, gdy po przyjęciu zgłoszenia celnego i uiszczeniu wiążących się z importem podatków ujawnią się okoliczności wskazujące na powstanie nadpłaty w tych podatkach, a organ celny nie wykazał się aktywnością wymaganą przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług bądź też gdy w wyniku postępowania celnego doszło do obniżenia wartości celnej sprowadzonego towaru, to importer może domagać się stwierdzenia nadpłaty w trybie przepisów ogólnych, określonych w rozdz. 9 Działu III Ordynacji podatkowej.

W wyroku z dnia 28 września 2005 r. sygn. akt FSK 1883/04 NSA uznał, że wykonywany w ramach prowadzenia działalności w zakresie rybołówstwa morskiego transport ryb nie jest odrębnie klasyfikowany. Stanowi on natomiast jedną z głównych czynności wchodzących w zakres głównej działalności i jest związany z ponoszeniem kosztów jej prowadzenia. Działalność polegająca na połowie ryb w wodach morskich oraz działalność transportu morskiego i przybrzeżnego są odrębnie klasyfikowane. Zatem podmiot prowadzący wyłącznie działalność w zakresie rybołówstwa nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie transportu morskiego. Zgodnie zaś z § 14 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie podatku akcyzowego preferencje przy sprzedaży oleju napędowego przysługują podmiotom wykonującym działalność gospodarczą w zakresie transportu morskiego i przybrzeżnego oraz transportu wodnego śródlądowego.

Do problemu kwalifikacji importowanych samochodów osobowo-towarowych odniósł się NSA w wyroku z dnia 9 marca 2005 r. sygn. akt FSK 618/04 stanowiąc, że sprowadzone z zagranicy samochody, określone jako osobowo-ciężarowe, nie powinny być objęte podatkiem akcyzowym. W ustawie o podatku od towarów i usług, obowiązującej do 1 maja 2004 r., w punkcie dotyczącym tego podatku nie było bowiem mowy o takich pojazdach. Importerowi należy się więc zwrot podatku.

Spośród orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych na uwagę zasługuje wyrok z dnia 10 maja 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 234/05, oddalający skargę na decyzję dyrektora Izby Celnej w przedmiocie określenia zobowiązania w podatku akcyzowym za czerwiec 2003 r. Sąd podniósł, że zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o VAT, jeżeli stawki akcyzy ustalane są kwotowo, podstawą opodatkowania jest

ilość wyrobów akcyzowych. Jedynie w zakresie nieuregulowanym w art. 36 ust. 1–3 ustawy o podatku od towarów i usług stosuje się odpowiednio art. 15 ust. 1–5 tej ustawy. Tak więc nie ma potrzeby sięgania do pojęcia obrotu określonego w art. 15 ustawy, skoro ustawodawca przesądził, że jeżeli stawki akcyzy są ustalane kwotowo, to podstawą opodatkowania jest ilość wyrobów akcyzowych.

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami co do zgodności przepisów ustawy o podatku akcyzowym z prawem wspólnotowym w zakresie opodatkowania akcyzą samochodów używanych, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, postanowieniem z dnia 22 czerwca 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 679/05 skierował, na podstawie art. 234 Traktatu ustanawiającego WE, do ETS pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 25, art. 28 i art. 90 Traktatu ustanawiającego WE (sprawa C-313/05 Brzeziński). W podobnej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w wyroku z dnia 25 maja 2005 r. sygn. akt I SA/Lu 77/05, uznał bezzasadność pobierania podatku akcyzowego od wewnątrzspółnotowego nabycia samochodu osobowego i podzielił stanowisko skarżących o uznaniu, że art. 80 § 1 ustawy o podatku akcyzowym jest niezgodny z art. 90 TWE. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, postanowieniem z dnia 16 listopada 2005 r. sygn. akt I SA/Ol 374/05, na podstawie art. 193 Konstytucji wystąpił z pytaniem prawnym do TK, czy art. 80 ustawy o podatku akcyzowym jest zgodny z art. 90 zd. pierwsze TWE i z art. 91 Konstytucji (sygn. akt TK P 37/05).

4. Podatek dochodowy od osób prawnych

W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych zasadnicze rozstrzygnięcia NSA w roku 2005 koncentrowały się na zagadnieniach przychodów (art. 12 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.) i kosztów ich uzyskania (art. 15 u.p.d.o.p.), a także kategoriach wydatków wyłączonych z kosztów uzyskania przychodów (art. 16 u.p.d.o.p.). NSA zajmował się także kwestią zwolnień przedmiotowych z podatku – zwłaszcza w przypadku takich podmiotów jak fundacje czy związki zawodowe – i wynikających w tym zakresie z przepisów ograniczeń (art. 17 u.p.d.o.p.).

Przychody

W wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. sygn. akt FSK 2065/04, interpretując art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., NSA uznał, że korzystanie przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z czystego zysku, który zgodnie z art. 191 Kodeksu handlowego przypadał wspólnikom, stanowiło nieodpłatne świadczenie, w rozumieniu powołanego przepisu ustawy podatkowej, w wartości odsetek, które spółka po-

nosiła przy uzyskiwaniu pożyczek od osób fizycznych. Dla skutecznego wyłączenia zysku z podziału między wspólników spółki nie jest wystarczające ogólne umowne upoważnienie zgromadzenia wspólników do rozporządzania zyskiem, konieczne jest natomiast wyraźne przekazanie takiej kompetencji i wskazanie w treści umowy spółki, że wyłączenie zysku może nastąpić każdorazowo w drodze uchwały zgromadzenia wspólników. W przypadku braku takiej kompetencji wspólnicy nie mają uprawnienia do wyłączenia, w drodze uchwały, wypracowanego zysku z podziału.

W wyroku z dnia 2 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1866/04 NSA stwierdził, że korzyść z pobrania nieoprocentowanej pożyczki osiąga się w chwili otrzymania świadczenia, a więc w czasie dysponowania przedmiotem świadczenia, albo mówiąc kategoriami z art. 353 § 2 k.c. w czasie, kiedy realizowała się czasowa rezygnacja z korzystania z przedmiotu pożyczki przez podmiot ją udzielający i zaniechanie żądania zwrotu jej przedmiotu, co oznacza wystąpienie nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p.

W wyroku z dnia 2 czerwca 2005 r. sygn. akt I SA/Wr 3166/03 sąd uznał, że środki pieniężne przekazane na poczet wydatków niezbędnych do realizacji umowy zlecenia powierniczego zakupu nieruchomości nie mają waloru nieodpłatnego świadczenia.

Koszty uzyskania przychodów

W wyroku z dnia 9 września 2005 r. sygn. akt FSK 2169/04 NSA uznał, że zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. należy przyjąć *a contrario*, że kosztem uzyskania przychodu będzie strata powstała w wyniku likwidacji nie w pełni umorzonych środków trwałych, jeżeli utraciły one przydatność z przyczyn innych, niż zmiany rodzaju działalności lub metody jej prowadzenia. By mówić jednak o tak powstałych kosztach uzyskania przychodu, likwidacja środka trwałego musi nastąpić w całości, a nie w części.

W wyroku z dnia 12 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1524/04 NSA stwierdził, że kosztami uzyskania przychodu nie są w rozumieniu przepisu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. koszty dyskonta weksli, których efektem jest uzyskanie przez spółkę pieniędzy w terminie wcześniejszym niż to wynikało z terminów płatności weksli.

W wyroku z dnia 11 października 2005 r. sygn. akt FSK 2326/04 NSA orzekł, że ustawodawca podatkowy nie uzależnia możliwości zaliczenia wydatków do kosztów uzyskania przychodów za świadczone usługi od jakości i kwalifikacji zawodowych świadczeniodawcy.

W wyroku z dnia 4 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 833/04 NSA uznał, że do kategorii kosztów uzyskania przychodów z tytułu sprzedaży wierzytelności z ty-

tułu umów leasingu należy zaliczyć nie tylko wydatki poniesione na prowizję, ale także na odsetki dyskontowe. Jako koszt uzyskania przychodu należy również zakwalifikować wartość nominalną wierzytelności, której z tytułu sprzedaży wyzbywa się ze swojego majątku zbywca, gdyż spółka, nie wyzbywając się ze swojego majątku wierzytelności o określonej wartości nominalnej, nie uzyskałaby w zamian kwoty stanowiącej ekwiwalent wartości tej wierzytelności.

Wydatki wyłączone z kosztów uzyskania przychodów

W zakresie orzecznictwa dotyczącego wydatków wyłączonych z kosztów uzyskania przychodów, w wyroku z dnia 28 lipca 2005 r. sygn. akt FSK 1720/04, NSA odnosząc się do art. 16 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.p. stwierdził, że do wyłączenia z kosztów uzyskania przychodu wydatków poniesionych na rzecz udziałowców (akcjonariuszy) lub członków spółdzielni niebędących pracownikami w rozumieniu odrębnych przepisów nie wystarczy tylko ustalenie, że udziałowiec ten nie był pracownikiem, albowiem wiążąca go ze spółką umowa o pracę była nieważna. Przepis ten zawiera alternatywę nierozłączną „lub”, która w regułach logiki formalnej wyklucza jedynie jednoczesną fałszywość zdań składowych, a dopuszcza ich jednoczesną prawdziwość, co w języku powszechnym i regułach techniki prawodawczej oznacza obowiązek określonego jego rozumienia. Określenie „nie będących pracownikami” użyte w art. 16 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.p. w brzmieniu obowiązującym w 1999 r. należy odnosić zarówno do przesłanki „udziałowców”, jak i przesłanki „członków spółdzielni”. Do skutecznego ich wyłączenia może dojść tylko wówczas, gdy zostanie stwierdzone i ustalone, że wydatki te miały również jednostronny charakter. Zdaniem NSA, jednostronne świadczenie spółki na rzecz jej udziałowca w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.p. to takie świadczenie, któremu nie odpowiada wzajemne świadczenie udziałowca na rzecz spółki zrealizowane także w ramach nieważnej umowy o pracę. NSA zauważył przy tym, że nienależność świadczenia nie oznacza, że spełnia ono równocześnie przesłankę jednostronności świadczenia, choćby z uwagi na to, że zwrócone przez takiego udziałowca (niebędącego pracownikiem) świadczenie (wynagrodzenie za pracę) stanowiłoby przychód spółki, zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 6a u.p.d.o.p. To zaś oznacza, że wykonywane przez takiego udziałowca czynności faktyczne na rzecz spółki pozbawiają to wynagrodzenie cechy jednostronności.

Zwolnienia przedmiotowe

W wyrokach z dnia 4 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 764/04 i FSK 733/04 NSA stwierdził, że państwo nie ma interesu ekonomicznego we wspomaganiu fundacji, która nie realizuje swoich zadań statutowych popieranym przez państwo.

Art. 17 u.p.d.o.p. stanowi o zwolnieniu dochodu od podatku, a nie o zwolnieniu podatników z podatku. Celem odstąpienia od opodatkowania jest przeznaczenie dochodu na wskazaną w ustawie podatkowej działalność statutową, a nie na „działalność”, która nie została nawet rozpoczęta i nie jest prowadzona oraz jest rzeczą przyszłą i niepewną, czy i w jakim realnie i w sposób uzasadniony przewidywalnym okresie (podatkowym) w ogóle będzie podjęta i realizowana. Natomiast w wyroku z dnia 28 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1654/04 NSA zauważył, że treść art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. nie uzależnia wyłączenia od zwolnienia od posiadania przez związek zawodowy statusu przedsiębiorcy, nie wymaga również, by wyłączenie takie miało miejsce, gdy to związek zawodowy prowadzi działalność gospodarczą. Zdaniem NSA, osiągnięcie i wydatkowanie dochodu, o którym mowa w art. 17 ust. 1b omawianej ustawy, jest bowiem zdarzeniem jednorazowym i hipotetyczny zysk wynikający z takiego ulokowania środków związku zawodowego wcale nie musi być realnie osiągnięty, a co za tym idzie, rozdysponowany na cele statutowe związku.

Inne zagadnienia

Do problemu nadpłaty w podatku dochodowym od osób prawnych, powstałej na skutek wyroku TK z dnia 25 czerwca 2001 r. sygn. akt K 45/01 odniósł się NSA w wyroku z dnia 4 sierpnia 2005 r. sygn. akt II FSK 748/04. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy ustawy, która z dniem 1 stycznia 2000 r. uchyliła przywileje podatkowe zakładów pracy chronionej, są niezgodne z Konstytucją 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 wyroku z dnia 15 marca 2005 r. sygn. akt FSK 1581/04 NSA wyjaśnił, że zarzut związania decyzjami organów podatkowych, które dotyczą rozliczenia podatku za poszczególne okresy, nie może być skutecznie podnoszony na gruncie postępowania prowadzonego w sprawie dotyczącej innego zobowiązania podatkowego. Decyzje wydane w sprawie określenia zobowiązania podatkowego za poszczególne okresy rozliczeniowe w podatku od towarów i usług związały organy podatkowe, które wydały te decyzje, wyłącznie w zakresie prowadzonego w tej sprawie postępowania wymiarowego. Nie wiązały one i nie mogły wiązać, w świetle art. 212 Ordynacji podatkowej, organów prowadzących postępowanie zakończone wydaniem odpowiednich decyzji w sprawie określenia zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych.

W wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 747/05 sąd stwierdził, że płatnik dobrowolnie nie może wykonać obowiązków płynących z odpowiedzialności, o której mowa w art. 30 § 1 Ordynacji podatkowej i że do wykonania tych obowiązków może dojść tylko i wyłącznie po wydaniu decyzji, o której mowa w art. 30 § 4 Ordynacji podatkowej. Organy podatkowe z uwagi na konstytutywny charakter decyzji o odpowiedzialności podatkowej płatnika obowiązane były ocenić przesłanki tej odpowiedzialności na dzień wydania decyzji, a nie na dzień poboru podatku. Z uwagi na treść art. 26 ust. 1 u.p.d.o.p. jedną z tych przesłanek było posiadanie przez płatnika certyfikatu rezydencji podatkowej podatnika, gdyż zgodnie z treścią tego przepisu spełnienie tego warunku uprawniało płatnika do zastosowania stawki podatkowej wynikającej z umowy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, która była niższa od stawki wynikającej z polskiej ustawy podatkowej. W sytuacji, gdy ten płatnik nie dysponuje certyfikatem rezydencji podatkowej tego podatnika, uprawniającym go do zastosowania stawki wynikającej z umowy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, a następnie po pobraniu podatku, ale przed wydaniem decyzji w sprawie odpowiedzialności podatkowej płatnika certyfikat taki otrzyma, to brak jest podstaw do ustalenia odpowiedzialności podatkowej płatnika za podatek stanowiący różnicę pomiędzy podatkiem pobranym a podatkiem należnym według przepisów polskiej ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

W wyroku z dnia 27 stycznia 2005 r. sygn. akt I SA/Po 2067/02 sąd, odnosząc się do zmian deklaracji podatkowych w drodze decyzji, uznał, że do czasu wydania decyzji podatkowych ustalających wysokość podatku dochodowego od osób prawnych za prawidłowe należy uznać kwoty podatku wykazane przez spółkę w deklaracjach podatkowych. Zmiana deklarowanych przez podatnika kwot podatku może zatem nastąpić wyłącznie w drodze decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania podatkowego za dany okres rozliczeniowy podatku, także w sytuacji, gdy podatnik nie wpłacał podatku z uwagi na przyznane zwolnienie podatkowe. Wobec tego organ podatkowy wydaje decyzję nie tylko, gdy w wyniku przeprowadzonej kontroli zostanie ustalone zobowiązanie podatkowe, ale w każdym przypadku, gdy ustalenia dotyczą podatków i innych należności budżetowych, nawet jeżeli nie skutkuje to ustaleniem zobowiązania podatkowego.

W wyroku z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt I SA/Łd 475/04 sąd uznał, że jeżeli przedmiotem oceny prawnej jest określona nadpłata podatkowa powstała z poszczególnych wpłat oraz innych postaci częściowego wykonania nienależnego lub nadpłaconego podatku, których realizacja miała miejsce w czasie obowiązywania ustawy o zobowiązaniach podatkowych, jak i Ordynacji podatkowej, to

przepis art. 330 Ordynacji podatkowej nie uzasadnia podziału tej nadpłaty na podstawie kryterium okresu obowiązywania wymienionych ustaw – na części nadpłaty lub kwoty i wpłaty danej nadpłaty podatkowej niewyczerpujące.

5. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Przychody

W wyroku z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1050/04 NSA uznał, że nie stanowi przychodu zatrudnionego w rozumieniu art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.) jednorazowa opłata, do której uiszczenia obowiązany jest pracodawca na rzecz Wojewódzkiego Urzędu Pracy za każdą osobę objętą zezwoleniem.

W wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1780/04 NSA stwierdził, że podatek od towarów i usług należny z tytułu sprzedaży nieruchomości nie stanowił przychodu będącego przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (art. 19 ust. 1 zdania pierwsze u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym w 1997 r.). Podatek ten nie stanowi ostatecznego kosztu dla podmiotu gospodarczego, dlatego też w sprzeczności z tak pojmowaną zasadą neutralności stałoby kształtowanie przez ten podatek obciążeń w innych podatkach.

W wyroku z dnia 17 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1804/04 NSA stwierdził, że za osobę rozpoczynającą działalność gospodarczą w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 950 ze zm.), w stanie prawnym obowiązującym w 2001 r., należy uznać podatnika, który w poprzednim roku podatkowym nie uzyskał przychodów z działalności gospodarczej.

W problematyce związanej z zagadnieniem dochodu ze źródeł nieujawnionych, w wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 2350/04 stwierdzono, że o ile w postępowaniu podatkowym zostanie stwierdzone zgromadzenie mienia przekraczającego znacznie zeznany dochód, to na podatniku ciąży wykazanie, że zgromadzone mienie znajduje pokrycie w określonych źródłach przychodów lub w posiadanych zasobach.

W zakresie wynagrodzenia pozaetatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, w wyroku z dnia 10 maja 2005 r. sygn. akt FSK 2536/04 NSA, dokonując wykładni art. 21 ust. 1 pkt 17i u.p.d.o.f. wskazał, że o tym, czy dane świadczenie jest dietą w rozumieniu ww. przepisu decyduje istota tego świadczenia, a nie jego nazwa. Wypłacane natomiast wynagrodzenia pozaetatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych na podstawie art. 15

ust. 4 ustawy o Samorządowym Kolegium Odwoławczym były i są nadal wolne od podatku dochodowego na zasadach określonych w art. 21 ust. 1 pkt 17 u.p.d.o.f.

Z kolei w wyrokach wydanych w dniu 9 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1798/04 i FSK 2170/04 NSA stwierdził, że zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.d.o.f. małżonkowie podlegają rozdzielnemu opodatkowaniu niezależnie od tego, czy osiągają dochody z różnych źródeł przychodów, czy też z majątku wspólnego. Skoro małżonkowie osiągnęli przychód ze sprzedaży majątku wspólnego, to dla celów podatkowych (ustalenia podstawy opodatkowania każdego z nich) należało wykorzystać art. 43 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowiącego, że oboje małżonkowie (co do zasady) mają równe udziały w majątku wspólnym.

Do kwestii przychodów wynikających z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy, a więc z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f. odniesiono się w wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1927/04. Zdaniem NSA, do przychodów z działalności polegającej na prowadzeniu bez zezwolenia gier na automatach losowych nie ma zastosowania wyłączenie od opodatkowania przewidziane w przepisie art. 2 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f., nie mogą bowiem być opodatkowane przychody, których źródłem jest czynność, która nie może być wskazana w treści jakiegokolwiek skutecznej czynności prawnej. Wyłączenie to ma charakter przedmiotowy, który polega na tym, że dana czynność nie może być nawet hipotetycznym przedmiotem stosunku cywilnoprawnego.

W kwestii kwalifikowania poszczególnych wydatków do kosztów uzyskania przychodów, w wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1811/04 NSA stwierdził, że warunkiem niezbędnym zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na rzecz zakładowego funduszu świadczeń socjalnych jest faktyczne poniesienie wydatku oraz wpłacenie dokonanych odpisów na wyodrębniony rachunek zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Tym samym oprócz spełnienia warunków ogólnych pozwalających zaliczyć dany wydatek do kosztów uzyskania przychodów, czyli wymogów art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f., konieczne jest także spełnienie warunków szczególnych określonych w art. 23 ust. 1 pkt 7 lit. b/ u.p.d.o.f.

Ulgi

W wyroku z dnia 2 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1914/04 NSA zdefiniował zakres ulgi budowlanej, określonej w art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zastosowane w ustawie podatkowej pojęcie „budowy” ma inny zakres niż to samo pojęcie użyte w prawie budowlanym i nie obejmuje odbudowy, przebudowy czy rozbudowy.

Liczna grupa wyroków zawierała rozstrzygnięcia odnoszące się do kwestii związanych z odliczeniem wydatków na cele mieszkaniowe, nabycie i budowę budynku mieszkalnego. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1661/04 zawarto tezę, że wydatki na rozbudowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego, w którym co najmniej 5 lokali przeznaczonych jest na wynajem, rozlicza się u podatnika proporcjonalnie do jego udziału we współwłasności całego budynku. Stosownie do treści art. 26 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. (w brzmieniu z 1997 r.) przedmiotem ulgi podatkowej, polegającej na zmniejszeniu podstawy opodatkowania, były wyłącznie wydatki na budowę domu z lokalami na wynajem, nawet stanowiącego współwłasność, a nie wydatki na budowę lokalu mieszkalnego przeznaczonego na wynajem. Warunkiem ulgi było, aby co najmniej 5 lokali w budynku mieszkalnym, stanowiącym współwłasność, przeznaczonych było na wynajem. Kwota odliczeń na ten cel, limitowana w stosunku do budynku w wypadku budowy przez kilka osób (współwłaścicieli), podlegała – zgodnie z art. 26 ust. 3 u.p.d.o.f. – podziałowi na współwłaścicieli, proporcjonalnie do ich udziałów we współwłasności. Wprawdzie art. 26 ust. 10 u.p.d.o.f., zawierający konsekwencje podatkowe różnych zachowań podatnika, który wcześniej korzystał z ulgi w związku z wydatkami na budowę domu mieszkalnego z lokalami na wynajem, wymienia sprzedaż lokalu, ale należało mieć na względzie, że zgodnie z rozdziałem 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 85, poz. 388 ze zm.) możliwe było ustanowienie odrębnej własności lokali po wybudowaniu budynku. A w wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. sygn. akt FSK 2015/04 NSA stwierdził, że zgodnie z art. 26 ust. 3 u.p.d.o.f. wydatki na nabycie gruntu i budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami na wynajem należy rozliczać proporcjonalnie do udziału we współwłasności budynku.

W wyroku z dnia 7 lipca 2005 r. sygn. akt FSK 1995/04 NSA wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) w zw. z art. 26 ust. 9 u.p.d.o.f. przesłankami nabycia prawa do odliczenia wydatków na cele mieszkaniowe w 1997 r. były: ich poniesienie, odpowiednie udokumentowanie oraz brak pokrycia w dochodach osiągniętych w latach 1992–1994. Przesłanką taką nie będzie złożenie zeznania podatkowego w terminie określonym w art. 45 ust. 1 u.p.d.o.f., albowiem żaden przepis ustawy podatkowej nie wiąże skutku w postaci utraty prawa do odliczenia z terminowością złożenia zeznania podatkowego. A w wyroku z dnia 20 stycznia 2005 r., sygn. akt FSK 1293/04 NSA dodał, że taki (roczny) system rozliczenia wydatków sprawiał, że za podstawę ustalenia – proporcjonalnie do udziału we współwłasności – kwoty odliczeń przysługującej każdemu ze współwłaścicieli budynku wielorodzinnego w ogólnej kwocie

odliczeń, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.p.d.o.f. za dany rok podatkowy przyjmowało się stan prawny budynku na koniec danego roku podatkowego.

Analizę treści art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a/ u.p.d.o.f. zawiera wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1868/04. Zwolnione od tego podatku mogą być przychody uzyskane z tytułu sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c/ tej ustawy, w części wydatkowanej na nabycie w kraju, nie później niż w okresie dwóch lat od dnia sprzedaży gruntu pod budowę budynku mieszkalnego, a nie jakiegokolwiek gruntu, w tym i rolnego. Z treści tego przepisu wynika, że dotyczy on wydatków ponoszonych na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych podatnika, a więc istotne znaczenie ma przeznaczenie oraz charakter nabytego gruntu.

Kolejną grupę orzeczeń stanowiły wyroki dotyczące ulgi uczniowskiej. W wyroku z dnia 22 marca 2005 r. sygn. akt FSK 1825/04 NSA stanął na stanowisku, że podatnik będący współnikiem w spółce cywilnej, który nie ma kwalifikacji zawodowych, przygotowania pedagogicznego, niezbędnych do prowadzenia nauki zawodu, przewidzianych w § 9 ust. 4 w zw. z § 7 ust. 2 pkt 2 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. 172 ze zm.), nie nabywa prawa do ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych przewidzianej w § 10 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego również wtedy, gdy naukę zawodu prowadzi, posiadając powyższe uprawnienia, jeden ze współników spółki cywilnej. Osobisty charakter podatku dochodowego powoduje, że dana osoba nie nabydzie prawa do ulgi, jeżeli nie ma kwalifikacji zawodowych, przygotowania pedagogicznego, nawet gdy uczestniczy w spółce osobowej, w której uprawnienia zawodowe i przygotowanie pedagogiczne posiadają inni współnicy. Kwalifikacje zawodowe i przygotowanie pedagogiczne mają niemajątkowy, osobisty charakter i z tego też tytułu nie mogą być odnoszone do innych osób. Wykładnia § 7 ust. 2 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 4, a przede wszystkim § 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie nauki zawodu, musi uwzględniać w pierwszej kolejności postanowienia § 10 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, które odnosi się do podatnika. Powyższe stanowisko podtrzymał NSA w wyroku z dnia 20 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1743/04 dokonując wykładni § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów, zauważając, że kolejność wyliczenia przesłanek ze wskazanego przepisu przesądza o kolejności i następstwie czasowym ich zaistnienia dla nabycia prawa do ulgi. Użyte natomiast w § 9 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1992 r. w sprawie organizowania i finansowania praktycznej nauki zawodu, praw i obowiązków podmiotów organizujących tę naukę oraz uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu (Dz. U.

Nr 97, poz. 479 ze zm.) określenie „powinni” oznacza obowiązek podatników posiadania kwalifikacji zawodowych i przygotowania pedagogicznego przez okres zatrudnienia lub co najmniej w czasie zatrudnienia ucznia w celu nauki zawodu. Przepis ten nie stwierdza, że kwalifikacje te muszą być wyłączne, mogą być to kwalifikacje równorzędne z nimi lub porównalne, lub uzyskane w drodze podwyższenia kwalifikacji. Z kolei w wyroku z dnia 7 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1838/04 stwierdzono, że wszelkie zwolnienia i ulgi podatkowe stanowią wyjątek od zasady powszechności opodatkowania. Natomiast przepisy je wprowadzające nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W świetle art. 27 ust. 2 u.p.d.o.f. z ulgi uczniowskiej nie mogą korzystać osoby, które wprawdzie szkolą uczniów, ale w chwili rozpoczęcia praktycznej nauki zawodu nie spełniają w pełni wymagań w zakresie uprawnień do szkolenia uczniów.

W stosowaniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych istotne znaczenie miała uchwała NSA z dnia 14 marca 2005 r. sygn. akt FPS 5/04 o tzw. darowiznach kościelnych, szeroko omówiona w części dotyczącej działalności uchwałodawczej NSA. W związany z powyższą uchwałą i tematem darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych wyroku z dnia 28 lipca 2005 r. sygn. akt II FSK 576/05 NSA stwierdził, że z art. 55 ust. 7 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) wprost ze sformułowania: w odniesieniu do darowizn na inne cele mają zastosowanie ogólne przepisy podatkowe – wynika, że przepis art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. b/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.) był w 1998 r. przepisem ogólnym.

6. Podatek od spadków i darowizn

W wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. sygn. akt FSK 208/04 NSA stwierdził, że użycie w art. 8 ust. 4 ustawy o podatku od spadków i darowizn w części: „... ustalili z uwzględnieniem opinii biegłych...” nie oznacza, że do oszacowania masy spadkowej niezbędna jest opinia więcej niż jednego biegłego, bowiem gospodarzem postępowania jest organ podatkowy i organ podatkowy zasięga opinii więcej niż jednego biegłego, jeśli potrzebne są opinie dotyczące różnych przedmiotów opodatkowania. Zasięganie opinii biegłego lub biegłych ma służyć wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy. Z punktu widzenia ekonomiki postępowania i jego kosztów nie byłoby celowe rutynowe szacowanie wartości jednego obiektu (stanowiącego, bądź wchodzącego w skład przedmiotu opodatkowania) przez co najmniej dwu biegłych i nie można było takiego zamiaru przypisać racjonalnemu ustawodawcy. Mimo że wskazany wyrok rozstrzyga kwestię z zakresu prawa procesowego,

a nie materialnego, jednakże ze względu na specyfikę powołanego przepisu ustawy wyrok ten należało zakwalifikować do problematyki poświęconej podatkowi od spadków i darowizn.

7. Podatki i opłaty lokalne

W wyroku z dnia 5 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 961/04 NSA stwierdził, że wprowadzając na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.), „inne zwolnienia podmiotowe” rada gminy nie może odnieść tych zwolnień do niektórych tylko podatników wymienionych w art. 3 ust. 1. Wskazał także, że art. 165 ust. 2 Konstytucji RP gwarantujący jednostkom samorządu terytorialnego ochronę sądową nie rozciąga tej ochrony na działania, które nie mają podstawy prawnej.

Odnosząc się do kwestii „ważnego interesu podatnika” w wyroku z dnia 16 czerwca 2005 r. sygn. akt FSK 1736/04 NSA stwierdził, że w pojęciu ważnego interesu podatnika nie mieści się sytuacja, w której podatnik nabywając nieruchomości, z której własnością związany był jego obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości i powstała zaległość podatkowa, wiedział lub przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o zadziałaniu czynności prawnej z porzyczeniem wierzyciela (art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej i art. 527 § 1 k.c.). Ponadto *ratio legis* rozwiązania zawartego w art. 67 § 4 pkt 1 Ordynacji podatkowej nakazuje przyjąć, że umorzenie zaległości podatkowej z urzędu w trybie tego przepisu może nastąpić nawet przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, pod warunkiem że w ewentualnym postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

W wyrokach z dnia 15 września 2005 r. sygn. akt FSK: 2643/04, 2644/04, 39/05 NSA stwierdził, że zwolnienie NBP, na równi z jednostkami budżetowymi, od podatków oraz kosztów sądowych w art. 57 ustawy o NBP nie stanowi podstawy do zwolnienia NBP od podatku od nieruchomości określonego w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (art. 7 tej ustawy nie zwalnia od tego podatku jednostek budżetowych). Szczególna pozycja NBP w systemie bankowym wynikająca z art. 227 ust. 1 Konstytucji i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim nie wyklucza możliwości uznania NBP za podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej. Czynności odpłatne wykonywane przez NBP są, zdaniem NSA, tożsame z czynnościami wykonywanymi przez banki komercyjne, i mimo że podstawowym celem tych działań nie jest osiągnięcie zysku, to charakteryzują się ciągłością, powtarzalnością działań i są racjonalne ekonomiczne.

Zajmując się problemem zakładów pracy chronionej, w wyroku z dnia 10 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1701/04 NSA stwierdził, że zwolnienie od podatku od nieruchomości przewidziane 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.) dotyczy wyłącznie podatków należnych od prowadzącego zakład pracy chronionej i pozostających w związku z funkcjonowaniem tego zakładu. Podatki niepozostające w takim związku podlegają uiszczeniu na zasadach ogólnych. Zwolnienie zawarte w art. 31 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy nie jest zwolnieniem podmiotowym o charakterze generalnym, lecz zwolnieniem o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, a podatnik ma obowiązek wykazać, że posiada status prowadzącego zakład pracy chronionej oraz że istnieje związek pomiędzy przedmiotem opodatkowania a działalnością gospodarczą prowadzonego zakładu pracy chronionej.

8. Opłata skarbową i podatek od czynności cywilnoprawnych

W 2005 r. przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych były sprawy, w których spory dotyczyły stosowania nieobowiązującej już ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.) oraz obecnie obowiązujących ustaw: tj. ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959 ze zm.) oraz ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 86, poz. 960 ze zm.). Wojewódzkie sądy administracyjne głównie rozstrzygały spory na tle stosowania ustaw z 2000 r., natomiast NSA w dalszym ciągu rozpatrywał sprawy z zakresu ustawy z 1989 r.

Odnosząc się do opodatkowania pożyczek zagranicznych udzielanych spółce prawa handlowego przez jej udziałowca, w sprawie o sygn. akt III SA/Wa 2501/04 sąd przyjął, że w świetle przepisu art. 1 ust. 3 ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej kryterium miejsca położenia rzeczy nie może być rozstrzygające dla powstania obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej z tytułu umowy pożyczki, której przedmiotem są pieniądze. Taką rolę pełni natomiast miejsce wykonania prawa majątkowego wynikającego z umowy pożyczki. Umowa pożyczki, będąca niewątpliwie umową o konsensualnym charakterze, wywiera także skutki realne. Zobowiązanie biorącego pożyczkę odnosi bowiem skutek dopiero po wykonaniu świadczenia przez dającego pożyczkę. Pogląd ten ugruntowany został w orzecnictwie NSA w latach 1998–1999 (por. wyroki o sygn. akt: III SA 1038/97, III SA 3176/97, III SA 5171/97).

W kwestii sprzedaży w składzie celnym towarów sprowadzonych z zagranicy, w stosunku do których nie powstał jeszcze obowiązek w podatku od towarów

i usług z tytułu importu, w sprawach o sygn. akt FSK 1424/04, FSK 1760/04, FSK 1834/04, FSK 1835/04 i FSK 1836/04 zwrócono uwagę na przepis art. 4b ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z 1993 r. o podatku od towarów i usług, który w wyniku nowelizacji tej ustawy wprowadzony został do obrotu prawnego z dniem 1 października 2002 r. Przed tą datą skład celny traktowany był jako terytorium Polski i czynności sprzedaży podlegały podatkowi VAT, a tym samym wyłączone były spod opodatkowania od czynności cywilnoprawnych na podstawie art. 2 pkt 4. Z kolei od dnia 1 października 2002 r. skład celny przestał być uznawany jako terytorium Polski, co spowodowało, że transakcje takie nie podlegały podatkowi VAT. Przepis art. 4b ust. 1 miał jednak zastosowanie także do podatku od czynności cywilnoprawnych, a to oznaczało, że sprzedaż towarów dokonywana w składzie celnym należało traktować jako sprzedaż poza obszarem Polski także dla celów podatku od czynności cywilnoprawnych. To pozwoliło uznać, że przedmiotowe transakcje nie podlegały temu podatkowi po myśli art. 1 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych także w okresie od dnia 1 października 2002 r., aż do dnia wejścia w życie przepisu art. 2 pkt 5 tej ustawy, wprowadzonego nowelą z dnia 19 grudnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 42), ponieważ nie mogło być w tym czasie mowy o wykonywaniu praw majątkowych lub rzeczach znajdujących się na terytorium Polski. Pogląd ten wyrażano w orzecznictwie w latach poprzednich (por. wyroki NSA o sygn. akt: FSK 232/04, FSK 1424/04 i wyrok WSA o sygn. akt I SA/Łd 1279/03).

W sprawie o sygn. akt FSK 1980/04 NSA uznał, że wysokość kwoty zobowiązania podatnika w stosunku do banku z tytułu zaciągniętego kredytu budowlano-hipotecznego, zabezpieczonego hipoteką kaucyjną do kwoty stanowiącej podwójną wartość kredytu, nie była dokładnie znana ani co do należności głównej, gdyż zastosowano klauzulę waloryzacyjną, ani co do wysokości odsetek, gdyż zastosowano zmienne oprocentowanie. NSA przyjął, że równowartość podwójnej kwoty kredytu wyliczona w stosunku do średniego kursu euro nie stanowi rzeczywistej kwoty wierzytelności banku, bo dłużniczka nie zaciągnęła kredytu w takiej wysokości, lecz w rzeczywistości o połowę mniejszej. Zatem hipoteka nie dotyczyła wierzytelności istniejącej i nie miała w tym przypadku zastosowania stawka – 0,1% wysokości wierzytelności, wskazana w art. 7 ust. 1 pkt 7 lit. a/ ustawy z 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych. Zmienna stopa procentowa kredytu uniemożliwiała oznaczenie z góry wysokości wierzytelności, toteż zastosowanie tu miała kwota podatku wskazana pod lit. b/ powołanego artykułu, w wysokości 19 zł.

W sprawie o sygn. akt III SA 1153/03 sąd zaznaczył, że ze zwolnienia podmiotowego w podatku od czynności cywilnoprawnych, o którym mowa w art. 8 pkt 3

ustawy z 2000 r., na równych prawach mogą korzystać zarówno osoby prawne, których celem statutowym jest działalność w zakresie kultu religijnego, co do których stosunek ich do Państwa regulują odrębne ustawy, jak i osoby prawne, których działalność została uregulowana w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2000 r. Nr 26 poz. 319). Adresatem tego zwolnienia były więc także związki wyznaniowe, a nie tylko kościoły. Sąd odwołał się do art. 25 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione. Przepis ten, obok zasady równouprawnienia, wprowadza również zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Zasada równouprawnienia znalazła swoje potwierdzenie i rozwinięcie w przepisach ustawy z 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

W sprawie o sygn. akt FSK 387/04, w której polskie biuro podróży – agencja turystyczna, zakwestionowało opodatkowanie opłatą skarbową czynności sprzedaży biletów dokonywanych na terenie Niemiec przez niemieckie biura podróży na zlecenie biura polskiego, NSA uznał opodatkowanie ich za prawidłowe i zgodził się z interpretacją art. 1 ust. 1 pkt 3 lit. c/ w związku z art. 4 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 14 ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej, że dokumenty przewozowe wystawione przez przewoźnika mającego siedzibę w Polsce, bez względu na miejsce prowadzenia działalności i miejsce wystawienia takich dokumentów, podlegały opodatkowaniu w Polsce. Zawarta w art. 1 ust. 3 tej ustawy zasada opodatkowania czynności u źródła odnosi się wyłącznie do czynności cywilnoprawnych i nie dotyczy wystawiania dokumentów stwierdzających ustanowienie pełnomocnictwa, weksla i dokumentu przewozowego. Wobec tego zasada terytorialności nie ma zastosowania do dokumentów przewozowych wystawionych przez podmioty krajowe, a sprzedawane przez podmioty zagraniczne działające na podstawie umowy zlecenia, na rzecz i w imieniu podatnika polskiego. Skutki prawne czynności pośredniczenia w sprzedaży biletów, jako dokumentów przewozowych wystawionych przez polskie biuro, realizowały się bezpośrednio w sferze prawnej polskiego biura podróży, które było stroną stosunku prawnego przewozu. To ono bowiem uzyskiwało z tytułu świadczenia usług przewozu płatności w postaci ceny biletu, po odliczeniu prowizji należnej pośrednikom. Na polskim biurze ciążył więc obowiązek obliczenia, pobrania i wpłacenia na rachunek właściwego urzędu skarbowego należnej opłaty skarbowej.

Na tle stosowania nowej ustawy o opłacie skarbowej z 2000 r. NSA w sprawie o sygn. akt FSK 787/04 stwierdził brak istnienia podstaw prawnych do przyjęcia, że dokument określający ustanowienie przez prokurenta spółki z o.o. pełnomocnictwa procesowego do występowania przed sądem podlegał zwolnieniu od

opłaty skarbowej, określonego w części V ust. 1 pkt 4 załącznika do tej ustawy i dotyczącego dalszych pełnomocnictw, czyli tzw. substytucji. Sąd stwierdził, że na gruncie prawa podatkowego nie istnieją definicje prawne pojęć „pełnomocnictwo” i „prokura”. Należy zatem pojęcia te rozumieć wprost, w sposób powszechnie przyjęty w prawie handlowym i cywilnym. Jednakże ich odrębna regulacja w przepisach Kodeksu handlowego oraz obecnie Kodeksu cywilnego świadczy, że pomiędzy instytucjami pełnomocnictwa i prokury zachodzą istotne różnice materialnoprawne. Prokurent nie może ustanawiać dalszych prokurentów, a udzielone przez niego pełnomocnictwa nie mogą być uznane za dalsze pełnomocnictwa, w takim rozumieniu, jakie tej instytucji nadaje przepis art. 106 k.c.

9. Egzekucja należności pieniężnych

W kilku sprawach NSA odniósł się do egzekucji należności pieniężnych. W wyroku z dnia 17 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1506/04 NSA stwierdził, że nieskuteczne zajęcie zabezpieczające nie przekształca się w zajęcie egzekucyjne, o którym mowa w art. 154 § 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Natomiast w wyroku z dnia 28 lipca 2005 r. sygn. akt FPS 2055/04 oceniając wzajemny związek regulacji prawnych zawartych w Ordynacji podatkowej w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji NSA stwierdził, że dokonanie czynności egzekucyjnej, o której podatnik-dłużnik został powiadomiony, jest aktem prawotwórczym. Zgodnie bowiem z art. 70 § 3 Ordynacji podatkowej akt taki powoduje przerwanie biegu przedawnienia i konsekwencje z art. 70 § 4 tej ustawy.

10. Podsumowanie

Spośród 2 360 skarg kasacyjnych rozstrzygniętych w 2005 r. w Izbie Finansowej blisko 50% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

Jednym z najistotniejszych problemów prawnych w tym zakresie były kwestie związane ze stosowaniem tzw. sankcji podatkowych, o czym świadczy podjęcie dwóch uchwał odnoszących się do tej instytucji prawnej. W uchwale z dnia 12 września 2005 r. sygn. akt I FPS 2/05 przesądzono, że podstawą prawną ustalania dodatkowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług za okresy sprzed daty wejścia w życie nowej ustawy o podatku od towarów i usług z 2004 r. powinny być przepisy nowej ustawy. Z kolei w uchwale z dnia 25 kwietnia 2005 r. sygn. akt FPS 3/04 stwierdzono, że w stanie prawnym obo-

wiążącym w 1999 r. dopuszczalne było ustalenie sankcji w sferze cywilnej. Niezwykle ważnym rozstrzygnięciem w zakresie podatku od towarów i usług była uchwała z dnia 14 marca 2005 r. sygn. akt FPS 4/04 odnosząca się do podatników związanych z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakładów pracy chronionej. Wskazano w niej podstawę prawną do ubiegania o stwierdzenie nadpłaty w podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi.

W zakresie podatku dochodowego rozstrzygnięto budzący wątpliwości prawne problem tzw. darowizn kościelnych. W uchwale z dnia 14 marca 2005 r. sygn. akt FPS 5/04 stwierdzono, że darowizny na rzecz kościoła wyłączone były z podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

W kwestiach proceduralnych przełomowy charakter miała uchwała z dnia 25 kwietnia 2005 r. sygn. akt FPS 6/04, w której wskazano, że niezastosowanie w danej sprawie trybu z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej (obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji podatkowej) nie jest w każdym przypadku podstawą do wznowienia postępowania podatkowego.

W orzecznictwie odnotowano także ważne ustalenia w kwestii instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych. W wyroku z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt FPS 1218/04 stwierdzono, że doręczenie odpisu tytułu wykonawczego w sytuacji nieprzystąpienia do czynności egzekucyjnych nie przerywa biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Z kolei w wyroku z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt FPS 1543/04 stwierdzono, że przepisy regulujące kwestię przedawnienia zobowiązań podatkowych mają charakter materialnoprawny, a z powodu braku w Ordynacji podatkowej przepisów intertemporalnych w tym zakresie, do zobowiązań powstałych przed wejściem w życie Ordynacji podatkowej stosować należy przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych.

Wymienione wyżej uchwały i wyroki będą miały istotne znaczenie w eliminowaniu rozbieżności w orzecznictwie w sprawach podatkowych. Wskazano także podatnikom podatku VAT z zakładów pracy chronionej, którzy w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego mieli możliwość uzyskania zwrotu nadpłaty podatku VAT, na podstawę prawną ubiegania się o zwrot nadpłaty.

Należy dodać, że w większości przypadków rozbieżności w orzecznictwie powstają wskutek braku przepisów intertemporalnych lub braku dostatecznej określoności przepisów prawa. Wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa daninowego wynika z zasady państwa prawnego. Jasność i precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie.

II. Zagadnienia należące do właściwości Izby Gospodarczej

Zgodnie z art. 39 § 3 p.u.s.a. Izba Gospodarcza sprawuje, w granicach i w trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach: działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, ceł, cen, stawek taryfowych oraz opłat, z wyjątkiem opłat z zakresu ochrony środowiska. W 2005 r. ogółem załatwiono 2021 skarg, co stanowi 47,9% spraw do załatwienia w tej Izbie. Z rozstrzygniętych przez Izbę Gospodarczą skarg kasacyjnych 244 wniosły osoby fizyczne, 1784 – osoby prawne, 5 – organizacje społeczne, 8 – prokurator. W 282 sprawach wzięli udział pełnomocnicy organów administracji publicznej, w 178 sprawach wzięli udział adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania, w 531 sprawach – radcy prawni, w 66 sprawach – rzecznicy patentowi, w 3 sprawach wzięli udział prokurator.

1. Prawo celne

Uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe

Znaczna liczba spraw z zakresu prawa celnego, których przedmiotem było uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe, dotyczyła importu farmaceutyków. Obok kwestii wpływu rabatu na wartość celną sprowadzanych leków, w wielu sprawach importerzy farmaceutyków wskazywali na potrzebę zwrócenia się przez NSA z wnioskiem do ETS w trybie pytania prejudycjalnego na podstawie art. 234 TWE i rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych związanych ze stosowaniem Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, z dnia 16 grudnia 1991 r. i przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm., zwanym dalej Układem Europejskim), np. w sprawach o sygn. akt I GSK 168/05; I GSK 916/05; I GSK 1196/05. NSA nie uwzględniał tych wniosków wskazując, że zgłoszone przez skarżących pytania dotyczą sytuacji, kiedy Polska stosowała przepisy Układu Europejskiego jako umowy międzynarodowej zawartej ze Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami na podstawie art. 300 i art. 310 TWE. Uzyskanie przez Polskę członkostwa w UE z dniem 1 maja 2004 r. nie powoduje, że ETS uzyskał kompetencję do orzekania w trybie prejudycjalnym w zakresie przedakcesyjnych obowiązków Polski jako państwa członkowskiego. NSA powołał się na orzecznictwo ETS, m.in. na wyrok z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-321/97,

Anderson (1999, ECR I-33551), w którym ETS orzekł, że nie ma jurysdykcji w zakresie pytań prejudycjalnych dotyczących sytuacji sprzed przystąpienia nowego państwa członkowskiego. Ponadto NSA zwrócił uwagę na fakt, że w rozpoznawanych sprawach nie tylko stan faktyczny został ukształtowany przed datą akcesji, ale również przed tą datą została wydana decyzja ostateczna.

Wiele wątpliwości pojawiło się na tle stosowania art. 68 i 69 Układu Europejskiego, na mocy których Polska, w okresie przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, zobowiązała się do zbliżania istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie i podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty, między innymi w zakresie prawa celnego. W wyrokach, np. z dnia 25 października 2005 r. sygn. akt I GSK 878/05–884/05 i I GSK 890/05–994/05 NSA odniósł się do problematyki stosowania prawa wspólnotowego w okresie przedakcesyjnym, w szczególności przepisów art. 68 i art. 69 Układu Europejskiego. Podtrzymał stanowisko wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach i stwierdził, że w przepisach Układu Europejskiego określono warunek wstępnej integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą w okresie przedakcesyjnym, a mianowicie zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski z ustawodawstwem unijnym, które to zbliżanie obejmowało między innymi prawo celne. Polska zobowiązała się do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia harmonizacji jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem unijnym. NSA odniósł się także do wskazanego przez strony skarżące wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 33/03. TK w tym wyroku stwierdził, że interpretacja przepisów prawa w okresie przedakcesyjnym powinna uwzględniać standardy europejskie, ale jednocześnie podkreślił, że obowiązek stosowania przez polskie organy zasad interpretacji wynikających z dorobku wspólnotowego powstanie z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zdaniem NSA, brak jest podstaw do przyjęcia stanowiska, że zbliżanie ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa wspólnoty jest tożsame ze stosowaniem tego ustawodawstwa.

Importerzy farmaceutyków wnosili także o wyjaśnienie, czy na podstawie art. 2 aktu akcesyjnego sąd krajowy, orzekając po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w sprawie, której stan faktyczny ukształtowany został przed datą akcesji, powinien uwzględnić przepisy wspólnotowe dotyczące wartości celnej oraz wykładnię i praktykę stosowania tych przepisów w sytuacji, gdy skutek orzeczenia sądu nastąpi w okresie, kiedy Polska jest już członkiem Unii Europejskiej, a wewnętrzne przepisy intertemporalne nie regulują powyższej kwestii. NSA stwierdził, że nie tylko stan faktyczny ukształtowany został przed datą akcesji, ale również przed datą akcesji wydana została decyzja ostateczna, a za-

tem wystąpiła sytuacja ustalona, zamknięta, której skutki zostały wyczerpane pod rządami prawa dotychczasowego. NSA podkreślał, że sąd pierwszej instancji kontrolując decyzje administracyjne wydane przed akcesją, w postępowaniu prowadzonym po dacie akcesji, musi dokonać oceny tych decyzji według stanu prawnego obowiązującego w dacie ich wydania. Zasada natychmiastowego działania prawa wspólnotowego może odnosić się do zdarzeń zaistniałych po akcesji, czyli poczynając od dnia 1 maja 2004 r.

Skarżący występowali również o zawieszenie postępowania z powodu prowadzonego na podstawie art. 105 Układu Europejskiego przed Radą Stowarzyszenia postępowania w przedmiocie decyzji zakazującej, ze względu na treść odpowiednich przepisów Układu Europejskiego, stosowania wobec firm farmaceutycznych jakichkolwiek sankcji za domniemane naruszenie przepisów o cenach i marżach urzędowych na leki importowane. NSA odmawiając zawieszenia postępowania wskazywał, że istota zawieszenia postępowania jest uregulowana na tle materii prawa krajowego. Z art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wynika, że jeżeli w sprawie występuje zagadnienie prejudycjalne pozostające w bezpośrednim związku z rozpoznawaną sprawą, a sąd nie jest władny samodzielnie tego zagadnienia rozstrzygnąć, zawieszenie postępowania pozostającego w związku ze wspomnianym zagadnieniem wstępnym może okazać się konieczne. Zdaniem NSA, postępowanie prowadzone przed Radą Stowarzyszenia, na które powoływali się skarżący, nie dotyczy zagadnienia wstępnego, którego rozstrzygnięcie wpłynie na wynik spraw zawisłych przed NSA. Skarżący powoływali się w tym zakresie na projekt decyzji Rady Stowarzyszenia, który odnosi się do zakazu stosowania kar z tytułu domniemanego naruszania dyskryminujących przepisów dotyczących ustalania cen produktów farmaceutycznych. NSA podkreślił, że wynik tej sprawy nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanych spraw, gdyż przedmiotem tych spraw nie jest kwestia kar, lecz problem ustalenia wartości celnej towaru, a ten problem nie pozostaje w bezpośrednim związku z zagadnieniem podniesionym przez skarżących. Okoliczność ta zatem nie mogła stanowić przesłanki do zawieszenia postępowania.

Klasyfikacja taryfowa

W sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej istota sporu sprowadzała się do oceny, czy do towaru importowanego i zgłoszonego do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym, którego skład surowcowy i zastosowanie powodowały wątpliwości w zakresie klasyfikacji taryfowej, należało przyjąć kod taryfy celnej podany przez stronę w dokumencie SAD z zerową stawką celną, czy też kod przyjęty przez organy celne, po weryfikacji zgłoszenia celnego, z procen-

towo określoną co do wysokości stawką celną. Przykładowo w sprawie o sygn. akt I GSK 199/05 NSA oddalając skargę kasacyjną wyraził pogląd, że w sytuacji, gdy skład surowcowy, charakter i przeznaczenie towaru wynikają w sposób niewątpliwy i jednoznaczny z dokumentu w postaci informacji producenta, to okoliczność ta pozwalała na dokonanie taryfikacji celnej (klasyfikacji taryfowej) bez odwoływania się do wiadomości specjalnych.

W sprawie o sygn. akt GSK 1240/04 NSA stwierdził, że brak jest podstaw do przyjęcia, że przepis art. 85 § 1 Kodeksu celnego został błędnie zastosowany, gdy organy celne przy jego stosowaniu kierowały się sporządzonym przez stronę zgłoszeniem celnym. Kwestionowanie przyjętej klasyfikacji taryfowej należy do okoliczności ustalonych w stanie faktycznym, nie może zaś być podważane jako błędne zastosowanie przepisu Kodeksu celnego. W sprawie nie jest podważona przez stronę zasada wyrażona w tym przepisie, a i należności celne zostały w ten właśnie sposób obliczone.

W sprawie o sygn. akt GSK 1264/04 NSA stwierdził, że świadectwo rejestracji preparatu jako leku, wydane przez uprawniony do tego organ, stanowi dokument urzędowy, mający zwiększoną moc dowodową oraz dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Z dokumentem urzędowym związane jest domniemanie prawdziwości jego treści.

*Określenie kwoty długu celnego, wymiaru należności celnych
oraz opłaty manipulacyjnej dodatkowej*

Kolejną grupą orzeczeń są wyroki dotyczące wprowadzania na polski obszar celny samochodów osobowych. W wyroku z dnia 23 czerwca 2005 r. sygn. akt I GSK 442/05 NSA odniósł się do znaczenia pojęcia „należytej staranności” w rozumieniu art. 210 § 3 pkt 3 Kodeksu celnego stanowiącego, że dłużnikami celnymi są osoby, które nabyły, posiadały lub posiadają podlegający należnościom celnym przywozowy towar nielegalnie wprowadzony na polski obszar celny tylko wówczas, jeżeli osoby te wiedziały albo przy zachowaniu należytej staranności mogły się dowiedzieć, że w chwili jego nabycia albo wejścia w jego posiadanie był to towar sprowadzony nielegalnie. NSA stwierdził, że dla wykazania, czy zachowano należyta staranność, wymagane jest wskazanie zakresu powinności, jakich powinien dokonać podmiot, którego zachowanie się ocenia, a także odniesienie do miejsca, które w łańcuchu transakcji ów podmiot zajmuje. Inaczej wygląda należyta staranność profesjonalisty, zawodowo zajmującego się obrotem towarami danego rodzaju, inaczej detalisty, a jeszcze inaczej konsumenta.

W wyroku z dnia 7 września 2005 r. sygn. akt I GSK 591/05 NSA stwierdził, że opłata manipulacyjna dodatkowa stanowi „rodzaj opłaty należnej na skutek na-

ruszenia przepisów” w rozumieniu postanowień Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej z Interlaken z dnia 20 maja 1987 r., która jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i częścią krajowego porządku prawnego, podlega z mocy art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji RP bezpośredniemu stosowaniu, a jej postanowienia stanowią *lex specialis* w stosunku do unormowań zawartych w Kodeksie celnym (art. 2 § 2). Dla oceny, czy zostały spełnione przesłanki do jej pobrania, wskazane w art. 276 § 2 Kodeksu celnego, istotne znaczenie ma zachowanie osoby przedstawiającej towar do odprawy celnej, gdyż opłatę tę pobiera się tylko wówczas, gdy nadwyżkę towaru ujawnionego w czasie rewizji celnej wykaże organ celny, a nie wtedy, gdy nadwyżkę towaru ujawnił sam przewoźnik lub inna osoba przewożąca towar.

Opłaty licencyjne

W sprawach dotyczących problematyki doliczania opłat licencyjnych NSA rozstrzygał kwestie zasadności doliczenia tych opłat do wartości celnej sprowadzonego towaru. W tym zakresie linia orzecznictwa NSA nie uległa zmianie w porównaniu z rokiem ubiegłym. W sprawie o sygn. akt GSK 1232/04 NSA stwierdził, że opłaty licencyjne mogą być ujęte w cenie towaru tylko wtedy, gdy istnieją ekonomiczne podstawy do uznania tychże opłat za element kształtujący (podnoszący) wartość towaru, a więc wtedy, gdy opłaty będą ekwiwalentem wartości ucieleśnionej w tym towarze.

W sprawach o sygn. akt I GSK 375/05 i I GSK 374/05 NSA wyjaśnił, że jeżeli z postanowień umowy *know-how* wynika, że licencjodawca zobowiązany był uiścić opłatę licencyjną za udostępnienie mu przez licencjodawcę korzystania z wiedzy technicznej w zakresie wytwarzania określonych wyrobów i ich sprzedaży w kraju, to opłaty licencyjne nie mogły być pobierane od importowanych materiałów i ich części, tym samym nie mogły być doliczane do ich wartości celnej na podstawie art. 30 § 1 pkt 3 Kodeksu celnego.

Odsetki wyrównawcze

W sprawie o sygn. akt I GSK 476/05 NSA podzielił dokonaną przez sąd pierwszej instancji wykładnię użytego w art. 250 § 3 Kodeksu celnego określenia „należności celne przywozowe”, zawartego w art. 3 § 1 pkt 8 Kodeksu celnego, przez które należy rozumieć cła i inne opłaty związane z przywozem towarów. Do innych opłat, o których mowa w tym przepisie, zaliczone są opłaty celne dodatkowe nakładane na niektóre towary oraz czasowe opłaty specjalne wprowadzone dla ochrony rynku. NSA wyjaśnił, że przepis art. 250 § 3 Kodeksu celnego nie stanowi podstawy do żądania zwrotu odsetek wyrównawczych. Odsetki

wyrównawcze stanowią samodzielną należność, a ich zwrot z odsetkami mógłby nastąpić, gdyby wyraźny przepis tak stanowił.

Weryfikacja świadectwa pochodzenia towaru

W tej grupie przeważały skargi, w których importerzy odzieży używanej wnosili o zastosowanie obniżonej stawki celnej, przewidzianej dla towarów pochodzących z obszaru UE (przykładowo sprawy o sygn. akt: I GSK46/05, I GSK 492/05, I GSK 133/05, I GSK 211/05, I GSK 117/05, I GSK 212/05, I GSK 474/05). NSA podkreślał, że reguły preferencyjnego pochodzenia towarów (dla zastosowania obniżonej stawki celnej) obejmujące warunki pochodzenia towaru i sposoby jego dokumentowania określał, obowiązujący przed akcesją RP do UE, Protokół Nr 4 do Układu Europejskiego, dotyczący definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej, podpisany w Brukseli dnia 24 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 104, poz. 662). Przepis ten stanowi, że jeżeli w przypadkach uzasadnionej wątpliwości brak jest – w ciągu dziesięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o dokonanie sprawdzenia – odpowiedzi władz celnych państwa eksportera o preferencyjnym pochodzeniu towaru, to władze wnioskującej o weryfikację odmawiają wszelkich preferencji. W tych ww. wyrokach NSA odnosząc się do kwestii usytuowania Protokołu Nr 4 UE w hierarchii źródeł prawa stwierdzał, że akt ten ma konstytucyjnie zagwarantowane pierwszeństwo na wypadek kolizji z ustawami (art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP). W wyroku o sygn. akt I GSK 118/05 NSA dokonał wykładni przepisu art. 32 ust. 1 Protokołu Nr 4 UE w zakresie pojęcia „uzasadnione wątpliwości”, stwierdzając, że tego rodzaju wątpliwości, powodujące potrzebę przeprowadzenia dodatkowej weryfikacji dowodów pochodzenia towarów, zachodzą w szczególności w sytuacji, gdy w innych sprawach ujawniono liczne, wcześniej uzyskane z krajów Unii Europejskiej, wyniki weryfikacji dowodów pochodzenia używanej odzieży wskazujące, że pochodzenie to nie było „preferencyjne”. „Uzasadnione wątpliwości” zostały potwierdzone w tej sprawie poprzez stwierdzenie władz celnych kraju eksportu, że sprowadzona odzież nie pochodzi z Unii Europejskiej w rozumieniu przepisów Protokołu Nr 4 UE. NSA wskazał także, że z unormowań zawartych w art. 32 Protokołu Nr 4 UE wynika, że w zakresie dotyczącym weryfikacji dowodów pochodzenia, organy celne kraju importu korzystają z wyników postępowania organów celnych kraju eksportu i dokonują w tym zakresie jedynie oceny.

W sprawie o sygn. akt I GSK 498/05 organ nie wykluczył, że towary miały pochodzenie amerykańskie, a zatem sformułowane przez organ w decyzji wątpliwości nie były „uzasadnionymi wątpliwościami” co do autentyczności dokumentów

i statusu pochodzenia towaru. NSA wyjaśnił, że brak udzielenia informacji przez władze celne kraju właściwego dla eksportera towaru, mimo ponagleń i wobec upływu dziesięciomiesięcznego terminu, stanowi wyjątkową okoliczność w rozumieniu art. 32 ust. 6 Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego, niepozwalającą na automatyczne pozbawienie importera prawa do korzystania z preferencyjnej stawki celnej.

Sprawa o sygn. akt I GSK 216/05 dotyczyła kwestii wymagalności podpisu złożonego na deklaracji pochodzenia towaru. Sąd wyjaśnił, że podpisanie faktury handlowej przez eksportera nie jest tożsame z podpisaniem deklaracji pochodzenia towaru złożonej na fakturze, ponieważ deklaracja nie jest elementem składowym treści faktury handlowej, stanowi natomiast odrębne oświadczenie woli eksportera potwierdzające pochodzenie towaru. Deklaracja eksportera o pochodzeniu towaru, złożona na fakturze handlowej, musi być sporządzona zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 5 Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego oraz załącznika IV do tego protokołu, a to oznacza, że musi także posiadać oryginalny, własnoręczny podpis eksportera, niezależnie od podpisu złożonego na fakturze handlowej.

2. Ochrona własności przemysłowej

W 2005 r. w zakresie orzecznictwa odnoszącego się do ochrony własności przemysłowej wskaźnik uwzględnionych skarg kasacyjnych w zakresie ochrony własności przemysłowej wzrósł do 17,3% (w 2004 r. wynosił on 6,38%), na co niewątpliwie wpływ miała widoczna poprawa prawidłowości sporządzania skarg. W rezultacie za oddaleniem skargi lub uchyleniem wyroku sądu pierwszej instancji przemawiały coraz częściej istotne kwestie powstałe na tle naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania.

W przedmiocie własności przemysłowej, podobnie jak w latach ubiegłych, dominowały sprawy dotyczące znaków towarowych. Stosownie do art. 315 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2002 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.), ustawowe warunki wymagane do uzyskania patentu, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji ocenia się według przepisów obowiązujących w dniu zgłoszenia wynalazku, wzoru użytkowego, znaku towarowego albo topografii układów scalonych w Urzędzie Patentowym. To odesłanie spowodowało, że co druga z rozpoznawanych na rozprawie 52 skarg kasacyjnych w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności lub wygaśnięcia patentu oraz prawa z rejestracji znaku towarowego była oceniana na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości (Dz. U. z 1993 r. Nr 26, poz. 117 ze zm.) i ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych

(Dz. U. Nr 5, poz. 17 ze zm.). Należy jednak podkreślić, że podobieństwa szeregu instytucji prawnych funkcjonujących przed i po wejściu w życie p.w.p. sprzyjają wzbogacaniu dorobku orzecznictwa w tego rodzaju sprawach, bez względu na mający w nich zastosowanie stan prawny.

Interes prawny

NSA w orzecznictwie odniósł się do pojęcia interesu prawnego, jakim wykazać się musi podmiot występujący w charakterze strony postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Podobnie jak w art. 28 k.p.a. określono pojęcie strony w p.w.p. i wcześniejszych aktach prawnych z tego zakresu – przez odwołanie się do interesu prawnego podmiotu występującego np. o unieważnienie patentu, prawa ochronnego lub prawa z rejestracji znaku towarowego. Uprawnienia strony postępowania muszą wynikać z normy prawa materialnego i związku między nią a stanem faktycznym sprawy. Poszukiwanie wymienionych elementów w sprawach z zakresu ochrony własności przemysłowej komplikują niekiedy powiązania organizacyjne i własnościowe oraz wzajemne zobowiązania, których niedotrzymanie rodzi konflikty i skłania tak powiązane podmioty do konstruowania własnego interesu prawnego w zaistniałym sporze. Zdarzają się wówczas sytuacje, że Urząd Patentowy zbyt pochopnie przyjmuje istnienie interesu prawnego określonego podmiotu i uwzględnia jego roszczenie wskutek błędnej wykładni prawa materialnego. Przykładowo, oddalając skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 21 lutego 2005 r. sygn. akt GSK 1310/04, NSA w uzasadnieniu uznał za dopuszczalne ustosunkowanie się przez sąd pierwszej instancji do obu kwestii. W razie wyjaśnienia wątpliwości co do statusu strony postępowania, Urząd Patentowy będzie mógł uwzględnić dokonaną przez sąd wykładnię prawa materialnego. Poprzestanie tylko na ocenie przyjętego istnienia interesu prawnego strony, uwzględnionej następnie w postępowaniu administracyjnym, prowadziłyby do powtórzenia błędnej wykładni – jak w rozpoznawanej sprawie – art. 6 u.z.t. i zbędnej przewlekłości postępowania przy załatwianiu sprawy. W podobnym celowościowo kierunku zmierzała późniejsza uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt OPS 1/04 dopuszczająca możliwość badania z urzędu, czy skarga kasacyjna została wniesiona przez stronę (art. 173 § 2 p.p.s.a.). Na konieczność badania istnienia interesu prawnego strony z powodów zarzutów zgłoszonych już w postępowaniu administracyjnym, do których nawiązano w skardze kasacyjnej, zwrócono uwagę również w wyroku NSA z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt II GSK 49/05 uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji wydany z pominięciem tej okoliczności.

W świetle art. 120 ust. 1 i art. 153 ust. 1 znakiem towarowym może być każde oznaczenie możliwe do przedstawienia w sposób graficzny, jeżeli nadaje się do odróżnienia towarów jednego przedsiębiorstwa od innego, a prawo ochronne na znak towarowy jest bezwzględnym prawem podmiotowym o określonej czasowo i terytorialnie skuteczności mającej charakter pewnej sfery monopolu prawnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 30 ust. 1 u.z.t. rejestracja znaku towarowego mogła być dokonywana na rzecz przedsiębiorstwa i tylko dla towarów będących przedmiotem jego działalności gospodarczej, co miało kluczowe znaczenie również przy składaniu wniosku przedsiębiorstwa o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy innego przedsiębiorstwa, które swojego znaku nie używało przez wymagany okres. Brak odpowiednika art. 6 ust. 1 u.z.t. w przepisach p.w.p. nie oznacza jednak, że przewidziana w art. 169 ust. 2 p.w.p. możliwość złożenia wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy przez każdą osobę, która ma w tym interes prawny, jest regulacją oderwaną od treści wspomnianego prawa podmiotowego. Zdefiniowane w art. 154 p.w.p. używanie znaku, np. przez jego umieszczanie na objętych nim towarach, dokumentach związanych z obrotem towarami i posługiwanie się nim w celu reklamy (co odnosi się również do oferowania i świadczenia usług), dopełnia istoty prawa ochronnego, bez czego nie może ono w ogóle powstać i wskazywać na interes prawny przedsiębiorstwa w omawianym postępowaniu o stwierdzenie wygaśnięcia tego prawa.

Na sposób unormowania tych zależności NSA zwrócił szczególną uwagę w wyroku z dnia 3 października 2005 r. sygn. akt II GSK 195/05 uchylającym wyrok sądu pierwszej instancji z powodu błędnego przyjęcia, że kancelaria patentowa mogła wystąpić w charakterze strony o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy innego przedsiębiorstwa, z powodu nieużywania znaku przez okres ponad 5 lat. Stosownie do art. 9 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509 ze zm.) działalność rzeczników patentowych w każdej formie jej wykonywania ograniczona została wyłącznie do świadczenia pomocy na rzecz innych podmiotów w sprawach własności przemysłowej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy rzecznik patentowy występuje w charakterze pełnomocnika w postępowaniu przed Urzędem Patentowym, sądami i organami orzekającymi w sprawach własności przemysłowej oraz wykonuje zawód w ściśle określonej przez ustawę formie, tj. w kancelarii patentowej, na rzecz pracodawcy i na podstawie umów cywilnoprawnych (art. 4 ust. 2 i 3). Zakres przedmiotowy działania rzecznika patentowego obejmuje wszystkie sprawy własności przemysłowej w rozumieniu art. 2 rozpoznawane w każdym z postępowań. W razie zawarcia umowy o świadczeniu pomocy w sprawach

własności przemysłowej pomiędzy kancelarią patentową a podmiotem, na rzecz którego ma być ona świadczona, stroną postępowania w sprawie dotyczącej wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy zawsze będzie ta osoba, w imieniu której kancelaria patentowa działa w charakterze jej pełnomocnika. Tak długo, jak istnieje spółka będąca formą organizacyjną kancelarii patentowej, nie jest dopuszczalne zajęcie się przez nią działalnością gospodarczą w zakresie artykułów chemicznych objętych spornym znakiem towarowym. Zatem kancelaria patentowa nie może być stroną postępowania, legitymującą się własnym interesem prawnym, ze względu na zawężenie jej działalności wyłącznie do wykonywania zawodu rzecznika patentowego.

Znak towarowy

Znak towarowy jest informacją o producencie, a nie o pochodzeniu towaru, wskazującym na szczególne jego cechy kojarzone z oznaczeniami geograficznymi, kształtowane oddziaływaniem czynników przyrodniczych i regionalnymi umiejętnościami producentów. Według art. 131 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 oraz art. 164 p.w.p. prawo ochronne na znak towarowy może być unieważnione, jeżeli zawarte w nim elementy geograficzne, niezgodne z pochodzeniem wyrobu, mogą wprowadzić nabywców towaru w błąd. Art. 29 w związku z art. 8 pkt 3 u.z.t., dający możliwość unieważnienia znaku towarowego, jeżeli zawiera on dane niezgodne z prawdą, a także inne przepisy tej ustawy nie posługują się pojęciami oznaczeń geograficznych. Jest to istotne w sprawach, do których z mocy art. 315 ust. 3 p.w.p. nie stosuje się jej przepisów. Mając to na uwadze, NSA w wyroku z dnia 8 czerwca 2005 r. sygn. akt II GSK 74/05, uchylającym wyrok WSA, uznał za konieczne posłużenie się art. 3 pkt 1 lit. g/ I Dyrektywy Rady z dnia 21 grudnia 1988 r., mającej na celu zbliżenie ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do znaków towarowych, nr 89/104/EWG (Dz. Urz. UE z dnia 11 lutego 1989 r.). Stanowi on, że nie są rejestrowane, a za nieważne uznaje się już zarejestrowane znaki towarowe, które ze względu na swój charakter mogą wprowadzić w błąd opinię publiczną, np. co do charakteru jakości lub pochodzenia geograficznego towarów lub usługi. W tej sprawie należało więc dokonać wykładni przepisów u.z.t. zgodnie z wymienioną dyrektywą jako prawem wspólnotowym w nawiązaniu do art. 66 ust. 1 i 2 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.).

Na tle wyroku z dnia 28 czerwca 2005 r. sygn. akt II GSK 65/05, NSA rozpatrywał zasadność odmowy rejestracji znaku towarowego „Supermarket”. W uza-

sadnieniu orzeczenia wskazano na niedostateczne i niekonsekwentne dokonanie rozróżnienia pomiędzy abstrakcyjną i konkretną zdolnością odróżniającą znaku towarowego, a więc błędne rozumienie przepisów art. 4 i 7 u.z.t. NSA stwierdził, że zdolność odróżniająca oznaczeń słownych tego rodzaju może być oceniana przede wszystkim w odniesieniu do konkretnych towarów, które mają być nimi oznaczone. W świetle art. 4 i 7 u.z.t. opisowy, czy ogólnoinformacyjny charakter oznaczenia to cecha, która świadczy o braku konkretnej (art. 7 u.z.t.), a nie abstrakcyjnej (art. 4 u.z.t.) zdolności znaku towarowego. Sąd podkreślił, że odmówienie oznaczeniu abstrakcyjnej zdolności odróżniającej, a więc ustalenie, że oznaczenie w ogóle nie nadaje się do skonkretyzowania tak przedsiębiorcy, jak i towarów od niego pochodzących, czyni bezprzedmiotowymi dalsze rozważania co do konkretnej zdolności odróżniającej. Tymczasem sąd pierwszej instancji rozpatrywał zdolność odróżniającą oznaczenia „Supermarket” zarówno w kontekście art. 4, jak i art. 7 u.z.t. o znakach towarowych, akceptując art. 4 w związku z art. 7 omawianej ustawy, jako materialnoprawną podstawę odmowy rejestracji spornego znaku.

Stosowanie umów międzynarodowych

Na tle interpretacji przepisów prawa krajowego i ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej wyłonił się szczególnie istotny w skutkach gospodarczych problem dopuszczalności przedłużenia do 20 lat ważności patentów udzielonych w okresie obowiązywania pierwotnego brzmienia art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości, określającego wówczas czas trwania patentu przez 15 lat od daty zgłoszenia wynalazku w Urzędzie Patentowym. Wobec wyrażania diametralnie odmiennych poglądów przez stronę, Urząd Patentowy, wojewódzki sąd administracyjny i ministerstwa, skład orzekający NSA, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji, postanowieniem z dnia 10 listopada 2005 r. sygn. akt II GSK 54/05 przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, a mianowicie czy w świetle obowiązującego w Polsce prawa, a w szczególności art. 9, art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji RP przepisy art. 33 w związku z art. 70 ust. 2 Porozumienia w sprawie Handlowych Praw Własności Intelektualnej (TRIPS) (zał. nr 1C do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu) są normami samowykonalnymi i jako takie mają bezpośrednie zastosowanie w sprawach patentów udzielonych przed wejściem w życie art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 października 1992 r. o zmianie ustawy o wynalazczości i ustawy o Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1993 r. Nr 4, poz. 14), tj. przed dniem 16 kwietnia 1993 r. W razie pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, czy i w jakim trybie Urząd

Patentowy winien załatwić sprawę określenia nowego okresu trwania patentu na podstawie art. 33 w związku z art. 70 TRIPS. W wyroku wydanym w składzie siedmiu sędziów z dnia 8 lutego 2006 r. uchylił zaskarżony wyrok i decyzję Urzędu Patentowego RP oraz utrzymaną nią w mocy poprzednią decyzję ww. Urzędu.

3. Działalność gospodarcza

Sprzedaż napojów alkoholowych

W tej kategorii spraw skargi kasacyjne wnoszone były w sprawach dotyczących opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zwrotu tych opłat uiszczonych przez zakłady pracy chronionej (np. w sprawie o sygn. akt II GSK 167/05), pozytywnej opinii wydanej przez komisję rozwiązywania problemów alkoholowych w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (np. sprawa o sygn. akt II GSK 88/05).

W wyroku z dnia 26 września 2005 r. sygn. akt II GSK 148/05 NSA przyjął, że nawet jednorazowe złamanie zasady sprzedaży napojów alkoholowych, kreślonej w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.), zwanej dalej ustawą antyalkoholową, powoduje obowiązek właściwego organu do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a/ ww. ustawy. Skoro w myśl art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a/ „organ zezwalający” zobligowany został do cofnięcia udzielonego zezwolenia „w przypadku” nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, a w szczególności sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim, to należy przyjąć, że chodzi o każdy taki przypadek, nawet jeżeli jest to pojedyncze zdarzenie. Zastosowanie w omawianym przepisie liczby mnogiej ogranicza się wyłącznie do wskazania, że zasad sprzedaży może być wiele, co nie oznacza, że musi zaistnieć wiele przypadków „nieprzestrzegania” zasad sprzedaży, aby wystąpiła konieczność zastosowania sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia. W kontekście przedstawionego wyżej orzeczenia, należy podkreślić, że rozbieżność orzecznicza, pomimo w zasadzie jednolitego stanowiska NSA, utrzymuje się w wojewódzkich sądach administracyjnych.

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

Doradcy podatkowi

W wyroku z dnia 3 października 2005r. sygn. akt II GSK 196/05 NSA podkreślił, że ustawa o doradztwie podatkowym i statut Krajowej Rady Doradców Po-

datkowych nie zawierają upoważnienia dla KRDP do podejmowania tzw. uchwał abstrakcyjnych mających na celu wyeliminowanie rozbieżności w wykładni prawa. Z tej przyczyny KRDP nie ma uprawnień do ustalania – w drodze wykładni przepisów ustawy o doradztwie podatkowym i ustaw podatkowych – zakresu pełnomocnictw udzielanych doradcom podatkowym przez ich mocodawców, ani uprawnień do określania wzorów takich pełnomocnictw.

Notariusze

NSA odniósł się do kwestii powołania na notariusza oraz do odwołania notariusza. W sprawie o sygn. akt II GSK 152/05 stwierdził, że powołanie się organu na istnienie wystarczającej liczby kancelarii notarialnych i na zakres zapotrzebowania na usługi notarialne nie może być wystarczającą przyczyną odmowy powołania na notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii notarialnej, jeżeli w okresie starań kandydata uwzględniono wnioski innych notariuszy na wykonywanie zawodu w tej samej miejscowości. Natomiast w sprawie o sygn. akt II GSK 62/05 NSA stwierdził, że Minister Sprawiedliwości może odwołać notariusza, który uzyskał dwie ujemne oceny w wyniku kolejnych wizytacji przeprowadzonych przez wizytatora samorządu notarialnego lub właściwy organ Ministra Sprawiedliwości. Odwołanie następuje po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej, wydanej na wniosek Ministra Sprawiedliwości w terminie miesięcznym.

Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych

Stosownie do treści § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2002 r. w sprawie uprawnień do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (Dz. U. Nr 120, poz. 1022) osoby, które w dniu 31 grudnia 2001 r. spełniały warunki określone w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 1998 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (Dz. U. Nr 114, poz. 734) uprawniające do otrzymania świadectwa kwalifikacyjnego bez konieczności zdania z wynikiem pozytywnym egzaminu, mogły otrzymać świadectwo kwalifikacyjne zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, jeżeli do dnia 31 grudnia 2002 r. złożyły do Ministra Finansów wnioski o wydanie takich świadectw oraz wymagane załączniki (sprawy o sygn. akt II GSK 2/05, II GSK 55/05, II GSK 31/05 i II GSK 231/05).

Ochrona mienia i osób

W sprawie o sygn. akt II GSK 56/05 NSA stwierdził, że przepis art. 31 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. Nr 114,

poz. 740 ze zm.), wskazując przesłanki uzasadniające cofnięcie licencji, odsyła jednocześnie do przepisów, które zawierają wymogi do wydania licencji. Warunki wydania licencji określone zostały w art. 26 ust. 2 pkt 1, 4 i 5 oraz ust. 3 pkt 1 i 2 tej ustawy i muszą być spełnione łącznie, a brak spełnienia choćby jednego z nich uzasadnia odmowę lub odpowiednio cofnięcie licencji. Nie jest możliwe wydanie licencji osobie, która wprawdzie była skazana za przestępstwo umyślne, ale posiada nienaganną opinię wydaną przez komendanta odpowiedniego komisariatu Policji.

Komornicy

W sprawie o sygn. akt II GSK 183/05 NSA stwierdził, że zarządzenie prezesa sądu apelacyjnego wydane na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.) o utworzeniu, zmianie rewiru komorniczego lub o zmianie jego granicy nie jest decyzją administracyjną .

Gry losowe i zakłady wzajemne

Przedmiotem oceny rady gminy wyrażającej opinię w trybie art. 32 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27) może być jedynie proponowana lokalizacja kasyna gry (np. w sprawie o sygn. akt II GSK 249/05).

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

W tym obszarze dominowały sprawy dotyczące usług telekomunikacyjnych i eksploatacji sieci telekomunikacyjnej, regulowane ustawą z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.), która weszła w życie z dniem 3 września 2004 r. i z tą datą utraciła moc ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne. W nowym stanie prawnym ustawodawca zrezygnował z dotychczasowego rozwiązania polegającego na poddaniu kognicji sądu antymonopolowego tych postanowień Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, na które przysługiwało zażalenie, pozostawiając jednocześnie właściwości sądu ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznawanie odwołań od decyzji wymienionych w art. 206 ust. 2 komentowanej ustawy. Wyjęcie spod kontroli sądu powszechnego postanowień Prezesa URTiP dotyczyło między innymi postanowienia o wyznaczeniu terminu zakończenia negocjacji o zawarcie umowy o dostępie telekomunikacyjnym, wydawanego obecnie na podstawie art. 27 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego (uprzednio art. 83 ust. 1). W tym stanie rzeczy

strony postępowania negocjacyjnego prowadzonego w celu zawarcia umowy o dostępie telekomunikacyjnym uznały, że postanowienia określające termin zakończenia negocjacji podlegają kontroli sądu administracyjnego i wniosły na nie skargi. Sąd pierwszej instancji konsekwentnie odrzucał skargi wniesione na ww. postanowienia, prezentując pogląd, że postanowienie Prezesa URTiP wydane na podstawie art. 27 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, dotyczące wyznaczenia terminu zakończenia negocjacji, nie jest postanowieniem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. NSA we wszystkich tych sprawach oddalił skargi kasacyjne (sprawy o sygn. akt II GSK 275/05, II GSK 276/05, II GSK 274/05, II GSK 273/05) wykazując, że postanowienie Prezesa URTiP określające termin zakończenia negocjacji o zawarcie umowy o dostępie telekomunikacyjnym nie dotyczy samodzielnej kwestii i nie rozstrzyga o istocie autonomicznej sprawy. Postanowienie to jedynie obliguje strony negocjacji do ich zakończenia w określonym terminie, poprzez zawarcie umowy. Nie jest ono, zatem oderwane od istoty sprawy, którą jest zawarcie umowy cywilnoprawnej pomiędzy stronami negocjacji.

W sprawach o sygn. akt II GSK 91/05, II GSK 59/052005 r. NSA w oparciu o ustawę z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne przesądził między innymi o tym, że stroną postępowania w przedmiocie przydziału numeracji, cofnięcia przydziału lub ograniczenia jego zakresu jest operator, a nie abonent.

W wyroku z dnia 25 października 2005 r. sygn. akt II GSK 197/05 NSA stwierdził, że w świetle art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. na postanowienie wydane na podstawie art. 27 § 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, dotyczące wyznaczenia terminu zakończenia negocjacji zmiany warunków umów o współpracy międzyoperatorskiej, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Postanowienie to nie dotyczy samodzielnej kwestii i nie rozstrzyga o istocie autonomicznej sprawy, tylko obliguje strony negocjacji do ich zakończenia w określonym terminie, poprzez zawarcie wymienionej w przepisie umowy.

Z kolei w sprawach, w których przedmiotem skarg do sądu pierwszej instancji były postanowienia Prezesa URTiP o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego w przedmiocie usług telekomunikacyjnych, NSA wyraził pogląd, że do wykonania określonych w art. 43 ust. 2a Prawa telekomunikacyjnego uprawnień abonenta (zachowania przydzielonego numeru przy zmianie operatora świadczącego usługi) zobowiązany jest operator, który jedynie w ściśle określonych sytuacjach może ubiegać się o zmianę sposobu realizacji powyższego uprawnienia abonenta. Zawieszenie realizacji lub ograniczenie zakresu omawianego uprawnienia abonenta następuje na podstawie decyzji Prezesa URTiP wydanej na podstawie o art. 44 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Oczekiwanie na wydanie aktów wykonawczych nie stanowi przesłanki do zawieszenia po-

stępowania administracyjnego i nie jest zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (sygn. akt II GSK 100/05, II GSK 76/05, II GSK 77/05).

W sprawie o sygn. II GSK 551/04 NSA stwierdził, że przepis art. 189 p.p.s.a. przewidujący możliwość uchylenia przez NSA zaskarżonego wyroku i umorzenia postępowania sądowego w sprawie ma zastosowanie wówczas, gdy skuteczne cofnięcie skargi zostało dokonane w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, który jednakże postępowania tego nie umorzył. NSA wskazał, że cofnięcie skargi, o jakim mowa w art. 60 p.p.s.a. ze skutkiem określonym w art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. możliwe jest do czasu wydania przez wojewódzki sąd administracyjny orzeczenia, od którego przysługuje skarga kasacyjna. Jednocześnie NSA przyjął, że komentowany przepis wyłącza możliwość cofnięcia skargi w postępowaniu kasacyjnym przed NSA, a w tym postępowaniu odpowiednie zastosowanie ma art. 60 i 61 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 193 p.p.s.a. dotyczący cofnięcia skargi kasacyjnej i umorzenia z tej przyczyny postępowania kasacyjnego.

W sprawie o sygn. akt GSK 1337/04 NSA przyjął, że nieprzedłużenie dokumentu stwierdzającego umocowanie do reprezentowania strony (art. 29 p.p.s.a.) stanowi brak formalny, którego usunięcie w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. w odniesieniu do spółek kapitałowych polega na przedłożeniu aktualnego odpisu z Rejestru Przedsiębiorstw Krajowego Rejestru Sądowego, a niewykonanie nałożonego przez sąd obowiązku przedłożenia dokumentu w terminie powoduje odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. NSA nie zgadza się z prezentowanym w literaturze poglądem, zgodnie z którym zaniechanie przedłożenia dokumentu stwierdzającego umocowanie do reprezentowania osoby prawnej nie stanowi braku formalnego, a uchybienie strony w tym zakresie rozpatrywać należy jako ujemną przesłankę procesową.

6. Sprawy z zakresu geologii i górnictwa

Na tle ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.), zwanej dalej prawem geologicznym, w wyroku z dnia 20 kwietnia 2005r. sygn. akt II GSK 37/05 NSA ocenił m.in. zarzut naruszenia art. 28 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że gminie nie przysługuje prawo strony w postępowaniu o ustalenie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin. Odnosząc się do pojęcia interesu prawnego, NSA stwierdził, że w postępowaniu administracyjnym „interes prawny” oznacza ustalenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych

z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić „interes faktyczny”, w którym podmiot wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania oprzeć na przepisach prawa, mogących stanowić podstawę żądania podjęcia stosownych czynności przez organ administracji. Z przepisów prawa geologicznego i górniczego nie wynika, by gmina posiadała legitymację do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym ustalenia wysokości opłaty eksploatacyjnej. Z art. 84 ust. 10 tej ustawy wynika natomiast samodzielność organu koncesyjnego do ustalania wysokości tej opłaty. Skoro działanie to ustawa wyraźnie zastrzega tylko dla organu koncesyjnego, to tym samym wyłącza kompetencje innych podmiotów w tym zakresie.

7. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe

Liczną grupę stanowiły sprawy odnoszące się do kompetencji Prezesa ZUS do rozstrzygania odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach umarzania zaległości z tytułu składek. W wyrokach z dnia: 20 września 2005 r. sygn. akt II GSK 157/05, 22 września 2005 r. sygn. akt II GSK 129/05 oraz 9 listopada 2005 r. sygn. akt II GSK 226/05 NSA zwrócił uwagę na niewłaściwą interpretację przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) przez uznanie, że Prezes ZUS jest organem administracji publicznej, w rozumieniu przepisów k.p.a., posiadającym kompetencje do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach wchodzących w zakres działania ZUS, w tym określonych w art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy (ustalania wymiaru składek i ich poboru, umarzania należności z tytułu składek). Zdaniem NSA, w ww. sprawach kompetencje organu uprawniające do wydawania decyzji ma ZUS. Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności wynikającą z art. 78 Konstytucji i art. 127 § 2 k.p.a., od decyzji ZUS służy stronie odwołanie do organu wyższego stopnia. Według art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.) ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego podlega ZUS. Zatem organem nadzorującym nad zgodnością działań ZUS z obowiązującymi przepisami jest, w stanie prawnym na dzień wydania wyroku (§ 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Polityki Społecznej, Dz. U. Nr 265, poz. 2643), Minister Polityki Społecznej. Prezes ZUS jest jedynie organem zakładu jako osoby prawnej. Zakłady Ubezpieczeń Społecznych błędnie pouczyły strony postępowania, że od decyzji wydanej przez ZUS w pierwszej instancji należy złożyć odwołanie do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy. Powyż-

sze wyroki spowodowały, że w ustawie z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 150, poz. 1248) dokonano zmiany art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) i do dotychczasowego brzmienia art. 83 ust. 4: „Od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, a także od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, odwołanie, o którym mowa w ust. 2, nie przysługuje” dodano: „Stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego.”

W zakresie spraw kapitałowych pojawiło się zagadnienie wnoszenia, cofania, zbywania udziałów i akcji spółek kapitałowych przez organy samorządu terytorialnego.

W wyroku z dnia 9 lutego 2005 r. sygn. akt GSK 1424/04 NSA orzekł, że ustalenie w uchwale rady gminy, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g/ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 159 ze zm.), wymogu uzyskania zgody rady na wnoszenie, cofanie i zbywanie udziałów i akcji o określonej wartości nie narusza podziału kompetencji pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi gminy. W systemie prawnym wielokrotnie występują regulacje, zgodnie z którymi organ administracji publicznej przed podjęciem aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej obowiązany jest uzyskać stanowisko, a nawet zgodę innego organu. Nie powoduje to utraty kompetencji przez rozstrzygający organ, nawet mimo związania stanowiskiem innego organu. Podobnie orzekł NSA w wyroku z dnia 19 października 2005 r. sygn. akt II GSK 253/05 w sprawie uchwały rady powiatu.

8. Finanse publiczne

W wyroku z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II GSK 103/05 NSA stanął na stanowisku, że zawarcie umowy między wierzycielem i dłużnikiem określającej wyłącznie zasady spłaty istniejącego długu, czyli ustalenie rat, odsetek i marży bankowej, nie jest tożsame z udzieleniem zamówienia publicznego w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.). Obowiązek udzielania zamówień publicznych na podstawie ustawy odnosi się między innymi do usług, a zatem do odrębnych umów, a nie dodatkowych porozumień modyfikujących istniejące już umowy. Natomiast w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r. sygn. akt GSK 105/05

NSA potwierdził prawo gminy do bezprzetargowego przekazywania zadań spółce komunalnej.

W wyroku z dnia 9 marca 2005 r. sygn. akt GSK 1465/04 NSA stwierdził, że do innych dochodów gminy, przewidzianych w art. 54 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i podlegających uwzględnieniu w budżecie gminy, należy zaliczyć dochody uzyskiwane ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej i opłaty za przejazd bez biletu.

9. Podsumowanie

W orzecznictwie odnotowano wzrost uwzględnionych skarg kasacyjnych z 6,3% w roku 2004 do 17,3% w 2005 r. w przedmiocie własności przemysłowej, mimo wyraźnej poprawy orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Przyczyną tego stanu rzeczy był odczuwalnie wyższy poziom wniesionych skarg kasacyjnych, co pozwoliło NSA poszerzyć zakres oceny legalności orzeczeń przy jego związaniu granicami skargi kasacyjnej.

Na tle prawnego charakteru informacji udzielanych przez organy administracji publicznej o negatywnym wyniku rozpoznania wniosków przedsiębiorców dotyczących przyznania im pożyczek (dotacji, wsparcia) ze środków różnych funduszy celowych należących do kategorii finansów publicznych nasiliły się wątpliwości i powstały rozbieżności w orzecznictwie. Niektóre wojewódzkie sądy administracyjne kwalifikowały informację jako sprawę, która powinna być rozstrzygnięta w ramach powództwa o zawarcie umowy z wykorzystaniem trybu określonego w art. 64 k.c. i odrzucały skargi, natomiast inne uznawały swoją właściwość do rozpoznania skarg, kwalifikując informację organu jako decyzję lub inny akt z zakresu administracji publicznej. Zagadnienie to przedstawiono do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA.

Odnotowania wymaga precedensowy wyrok składu siedmiu sędziów NSA o sygn. akt II GSK 54/05, w którym przyjęto, że dokonane ratyfikowaną przez Polskę umową międzynarodową przed akcesją do Unii Europejskiej przedłużenie do 20 lat okresu ważności patentów ma zastosowanie do wcześniej udzielonych patentów na okres 15 lat i następuje przez zmianę decyzji Urzędu Patentowego w trybie art. 155 k.p.a.

III. Zagadnienia należące do właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej

Zgodnie z art. 39 § 4 p.u.s.a. Izba Ogólnoadministracyjna sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem

wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach nienależących 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 2005 r. ogółem załatwiono 2154 skarg kasacyjnych, co stanowi 53,9% ogółu spraw do załatwienia w tej Izbie. Podobnie jak w latach ubiegłych, najwięcej spraw dotyczyło budownictwa oraz nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego (690 skarg kasacyjnych). Wiele skarg kasacyjnych wniesiono również w sprawach z zakresu dróg publicznych (260), stosunków pracy i stosunków służbowych (258), zagospodarowania przestrzennego (257), gospodarki mieniem (206) oraz skarg na uchwały jednostek samorządu terytorialnego (143). Z rozstrzygniętych przez Izbę Ogólnogospodarczą skarg kasacyjnych 1266 wniosły osoby fizyczne, 825 – osoby prawne, 29 – organizacje społeczne, 41 – prokurator i 5 – Rzecznik Praw Obywatelskich. W 246 sprawach wzięli udział pełnomocnicy organów administracji publicznej, w 292 sprawach wzięli udział adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania, w 659 sprawach radcy prawni, w 4 sprawach wzięli udział prokurator, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich – w 5 sprawach.

Wpłynęło również 3100 zażaleń, a załatwiono 3596 (uwzględniając 808 zażaleń pozostałych z poprzedniego okresu). Spośród spraw załatwionych oddalono zażalenia w 2821 przypadkach, w 508 sprawach uchylono zaskarżone postanowienie lub zarządzenie, w 103 sprawach zmieniono zaskarżone orzeczenie sądu I instancji, natomiast w 164 przypadkach załatwiono zażalenie w inny sposób (np. odrzucono).

1. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego

Z zakresu problematyki obywatelstwa polskiego szereg spraw dotyczyło charakteru prawnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego traktowanego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego. W orzecznictwie NSA przyjęto stanowisko, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa, podejmowane przez Radę Państwa przed 1989 r., jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby, a więc musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Podkreślono jednak, że nie była to sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu regulowanym przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 mar-

ca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 ze zm.), a później k.p.a. (postanowienie z dnia 18 kwietnia 1985 r. sygn. akt III SA 404/05), ponieważ ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa (wyroki z dnia: 14 października 2005 r. sygn. akt II OSK 267/05, 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 1001/05 oraz 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 965/05). W orzecznictwie zaznaczono również, że uchwały Rady Państwa w sprawach zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie mogą zostać w żadnym razie uznane za akt normatywny, gdyż upoważnienie do wydania takiego aktu nie wynikało ani z Konstytucji, ani też ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., czy też później z ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. Podobny pogląd wyrażono również w wyrokach z dnia: 14 października 2005 r. sygn. akt II OSK 267/05 oraz 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 1001/05, w którym ponadto dodano, iż także fakt wydania dokumentu podróży nie może zostać uznany za tożsamy z zezwoleniem na zmianę obywatelstwa, dlatego że zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie można domniemywać *per facta concludentia*. Wymogu spełnienia ustawowych standardów formalnych nie można relatywizować ani wyprowadzać ze świadomości o skutkach prawnych otrzymania dokumentu podróży i wyjazdu z Polski. Świadomość skutków prawnych czynności w prawie publicznym nie ma znaczenia. Istotne jest wyłącznie spełnienie ustawowych wymagań przewidzianych w ustawie o obywatelstwie polskim. Warunkiem utraty obywatelstwa polskiego na podstawie art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. było nabycie obywatelstwa obcego za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. W sprawie o sygn. akt II OSK 965/05 NSA podkreślił, że uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Natomiast stanowiska takiego nie można wprost odnieść do sytuacji, gdy podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego zostało złożone przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. (np. w 1957 r.). Wskazana uchwała odnosi się wprost do osób, które złożyły już prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na stały pobyt do Izraela. Fakt, że w tekście samej uchwały nie wymienia się z imienia i nazwiska tych osób, nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego, jeżeli okazałoby się, że krąg tych osób był jednoznacznie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Nie można bowiem z góry przyjąć takiego założenia, że uchwała

Rady Państwa nie stanowi orzeczenia Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem tej uchwały. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie określiła bowiem szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach. Orzeczenie takie w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem że odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Przedstawione problemy w równym stopniu dotyczą uchwały Nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim.

Do nabycia obywatelstwa polskiego przez urodzenie odniesiono się w wyroku z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 1016/05, w którym podkreślono, że art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.) odnosi się do sytuacji, gdy w wyniku zaprzeczenia ojcostwa lub unieważnienia uznania ojcostwa następuje zmiana w ustaleniu osoby ojca dziecka, powodująca zmianę obywatelstwa dziecka. Zdaniem NSA, późniejsze ustalenie osoby ojca, po zaprzeczeniu ojcostwa lub unieważnieniu uznania, może być uwzględnione przy określaniu obywatelstwa dziecka tylko wówczas, gdy nastąpiło to przed upływem roku od dnia urodzenia się dziecka, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim. NSA podkreślił, że to, iż wyroki o ustaleniu czy zaprzeczeniu ojcostwa wywołują skutki od chwili urodzenia się dziecka, ma znaczenie przy określeniu obywatelstwa dziecka przez urodzenie, jednakże przy uwzględnieniu unormowań przyjętych w ustawie o obywatelstwie polskim. Należy bowiem mieć na uwadze, że ustawa o obywatelstwie polskim określa nabycie obywatelstwa polskiego i nie reguluje kwestii nabycia i utraty obywatelstwa innego państwa. Oznacza to, że jeżeli dziecko przez urodzenie w chwili urodzenia nie nabyło obywatelstwa polskiego, to z reguły nabyło obywatelstwo innego państwa i późniejsze zdarzenia mogą powodować zmiany w określeniu obywatelstwa dziecka w ograniczonym zakresie w przypadkach wskazanych w ustawie o obywatelstwie polskim.

2. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

W sprawach z zakresu ochrony danych osobowych w orzecznictwie NSA odniesiono się do stosowania przepisów prawa wspólnotowego i kierunków przyjętych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku z dnia 6 czerwca 2005 r. sygn. akt I OPS 2/05 NSA w składzie siedmiu sędziów stwierdził, że w przypadku przetwarzania danych osobowych przez admini-

stratora danych bez zgody osoby, której te dane dotyczą, w pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie i rozważenie, czy spełniona jest ustawowa przesłanka szczegółowa uzasadniająca przetworzenie danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, a następnie, jeżeli przesłanka ta jest spełniona, ustalenie i rozważenie wszystkich okoliczności koniecznych do wyważenia niezbędnej ochrony interesów osoby, której dane dotyczą oraz interesów administratora danych. Tak też rozumiane są postanowienia dyrektywy 95/46/WE z dnia 24 października 1995 r. Przepis art. 7 lit. f/ dyrektywy dopuszcza przetwarzanie danych osobowych przez administratora, bez zgody osoby, której te dane dotyczą, gdy jest to konieczne z punktu widzenia potrzeb wynikających z uzasadnionych interesów administratora lub osoby trzeciej, chyba że interesy te są podporządkowane interesom związanym z podstawowymi prawami i wolnościami osoby, której dane dotyczą. Oznacza to, że dyrektywa nakazuje ważyć interesy obu stron w konkretnym przypadku i – co do zasady – dopuszcza przetwarzanie danych, które jest konieczne do realizacji prawnie usprawiedliwionych celów administratora, chyba że podstawowe prawa i wolności jednostki mają większą wagę niż konkretny interes administratora. NSA powołał się na wyrok ETS z dnia 14 września 2000 r. – *The Queen przeciwko Ministrowi Rolnictwa Wielkiej Brytanii*, w którym interpretując znaczenie art. 7 lit. f/ Dyrektywy Europejskiej wskazano, że przepisy prawa krajowego powinny być interpretowane tak dalece, jak to jest możliwe, na podstawie brzmienia i celu dyrektywy, aby zapewnić jego realizację. Celem tym jest ochrona prywatności, która powinna być rozpatrywana także w świetle art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W ocenie ETS przetwarzanie danych osobowych bez zgody osoby, której dane dotyczą, jest dopuszczalne, jeżeli ma podstawę w przepisie prawa, który wyraźnie na takie przetwarzanie zezwala, przetwarzanie (udostępnianie) danych jest niezbędne do realizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku określonego ustawą, a dane są przetwarzane tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do osiągnięcia tych celów. Rozstrzygając o legalności przetwarzania danych trzeba każdorazowo, wążąc interesy stron, znaleźć równowagę między prawami i wolnościami jednostki z jednej strony a prawnie usprawiedliwionym interesem osoby trzeciej z drugiej strony.

W wyroku z dnia 14 września 2005 r. sygn. akt I OSK 39/05 NSA podkreślił, że na podstawie art. 105 ust. 4 Prawa bankowego banki mogą wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi utworzyć instytucje do zbierania i udostępniania bankom oraz innym instytucjom ustawowo upoważnionym do udzielania kredytów informacji o wierzytelnościach oraz o obrotach i stanach rachunków bankowych w zakresie, w jakim informacje te są potrzebne w związku z udziela-

niem kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń, co nie oznacza, że zezwalający na utworzenie instytucji zajmujących się szczególnym przetwarzaniem danych osobowych przepis stanowi zarazem podstawę do przetwarzania przez nie danych osobowych bez zgody osób, których dane dotyczą, gdyż nie tylko literalne brzmienie przepisu nie uzasadnia takiego przekonania, lecz i argumenty logiki prawniczej nie prowadzą do takiego wniosku.

Problem relacji pomiędzy przepisami ustawy o ochronie danych osobowych a przepisami prawa cywilnego został podjęty w wyroku z dnia 4 października 2005 r. sygn. akt I OSK 667/05, w którym NSA przyjął, że stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy zezwalają na to przepisy prawa. Zgodnie z art. 509 § 1 k.c., wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się ustawie, zastrzeżeniu umownemu lub właściwości zobowiązania. Nie można więc podzielić przekonania, aby art. 509 k.c. był samodzielną podstawą zezwolenia na przetwarzanie danych, gdyż zezwolenie musi być wyraźne i nie podlega domniemaniu, natomiast powołany przepis zezwala tylko na dokonanie czynności cywilnoprawnej – zresztą warunkowo, z odniesieniem do innych ustaw – i nie zajmuje się zagadnieniem przetwarzania danych, które jest przedmiotem innej regulacji.

W wyroku z dnia 10 sierpnia 2005 r. sygn. akt OSK 1856/04 NSA podkreślił, że przetwarzaniem jest m.in. udostępnienie danych (art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych). Jeśli jednak operator ich nie przetworzył, lecz tylko wykorzystał dane już uprzednio przetworzone, które legalnie zebrał, utrwalił, opracował i przechowywał, to nie naruszył przepisów o ochronie danych osobowych.

3. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

Zakres podmiotowy ustawy

W sprawach rozpatrywanych na tle ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), zwanej dalej ustawą o dostępie do informacji publicznej, pojawiło się kilka orzeczeń zawierających odmienne od dotychczasowego podejście do zakresu podmiotowego i przedmiotowego ww. ustawy.

W odniesieniu do zakresu podmiotowego na uwagę zasługuje uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt I OPS /05, w której przyjęto, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych. W ten sposób rozstrzygnięto wątpliwości, które pojawiły się na tle obowiązków informacyjnych tych podmiotów. Początkowo bowiem sąd administracyjny przyjmował, że spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami

zobowiązanymi do udzielania informacji publicznych, reprezentują bowiem nie tylko interesy swoich członków i nie stanowią typowych spółdzielni nastawionych na działalność gospodarczą, lecz mają na celu zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, co mieści się w kategorii szeroko pojętych zadań publicznych (tak m.in. wyroki z dnia 14 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 416/04 i OSK 425/04). W przedmiotowej uchwale NSA zajął odmienne stanowisko podkreślając, że prawo do uzyskania informacji w ujęciu konstytucyjnym zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej, działalnością osób pełniących funkcje publiczne oraz z działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym i mieniem Skarbu Państwa. W związku z powyższym wyrokami z dnia: 14 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 841/04, 9 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1256/04, 3 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1498/04, 17 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1520/04 uchylono wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, zawierające odmienne stanowiska.

W wyroku z dnia 24 sierpnia 2005 r. sygn. akt OSK 1931/04 NSA podkreślił, że zgodnie z art. 4 ust. 3 ww. ustawy do udzielenia informacji zobowiązane są podmioty wymienione w art. 4 ww. ustawy, będące w posiadaniu takich informacji. Obowiązek informacyjny organu jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania przez organ daną informacją. Stąd nie ma znaczenia dla sprawy udzielenia tej informacji art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. e/ i 21 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, gdyż przepisy te odnoszą się jedynie do kompetencji dyrektora generalnego urzędu w zakresie reprezentowania Skarbu Państwa wobec mienia w urzędzie, czy organizowania naboru, a nie do obowiązku informacyjnego. Ponieważ wniosek skarżącego był kierowany do Ministra Środowiska będącego organem administracji publicznej i dysponującego daną informacją, to winien być przez niego rozpatrzony, mimo że dotyczył informacji w zakresie naboru do służby cywilnej.

Podobnie w postanowieniu z dnia 10 marca 2005 r. sygn. akt OW 70/04 NSA rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy wojewodą a samorządowym kolegium odwoławczym (SKO) w przedmiocie ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na bezczynność w zakresie dostępu do informacji publicznej dotyczącej zameldowania cudzoziemców na terenie gminy podkreślił, że o charakterze organu nie decyduje rodzaj informacji o których udostępnienie wystąpiono, lecz istota problemu, tj. żądanie udzielenia informacji publicznej. Stąd też sprawa powinna być rozpatrywana na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz.960 ze zm.). Ponieważ ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje innych podmiotów jako organów wyższego stopnia, zażalenie na bezczynność winno być rozpatrzone przez organ o wła-

ściwości ogólnej, czyli SKO. Tezę tę zaprezentowano też w wyroku z dnia 22 grudnia 2004 r. sygn. akt II SA/Lu 780/04 podkreślając, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ustanawia w zakresie właściwości organu odwoławczego żadnych wyjątków od zasad ogólnych, a nie można takich wyjątków doszukiwać się na podstawie ustawy – Prawo budowlane. Starosta orzekając w sprawie o udostępnienie informacji nie orzeka bowiem jako organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Zakres przedmiotowy

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, za informację publiczną uznaje się każdą informację o sprawach publicznych, w tym również akta spraw administracyjnych (por. wyrok z dnia 28 stycznia 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 2265/04), jak też akta postępowania karnego zakończonego umorzeniem, z uwagi na brak wyłączenia w k.p.k. (por. wyrok z dnia 8 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1113/04). NSA podkreślił, że do sytuacji, gdy postępowanie karne jest na etapie postępowania przygotowawczego, będą miały – stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy – zastosowanie przepisy karne. W orzecznictwie podkreślano, że w przypadku gdy dostęp do akt postępowania oparty jest o regulacje szczególne, mają one pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej. Stąd, wyrokiem z dnia 28 stycznia 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 2265/04 sąd oddalił skargę, ponieważ uprawnienia stron do dostępu do tych akt wynikały z art. 73 k.p.a. Podobnie w innych sprawach, gdy dostęp do informacji opierał się na przepisach szczególnych, sądy odrzucały skargi (np. postanowienia z dnia: 10 maja 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 796/05, 18 października 2005 r. sygn. akt I OSK 987/05, 22 lutego 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1879/04, 10 maja 2005 r. sygn. akt II SAB/Wa 17/05), sądy przyjmowały, że w przypadku istnienia odrębnej regulacji zawartej w ustawie szczególnej nie należy wydawać decyzji odmownej, lecz informować o tym wnioskodawców pismem (por. wyrok z dnia 16 marca 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 329/05).

Dostęp do informacji przetworzonej

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w 2005 r. pojawiało się w szerszym niż dotąd zakresie zagadnienie dostępu do informacji przetworzonej. Wymagało to m.in. wyjaśnienia tego pojęcia na tle art. 3 ust.1 pkt 1 ww. ustawy, a także określenia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, który warunkuje udzielenie takiej informacji. W wyroku z dnia 15 marca 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 2225/04 przyjęto, że informacją przetworzoną jest informacja, która co do zasady wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie

określonych środków osobowych i finansowych. W myśl art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy uzyskanie takiej informacji możliwe jest w zakresie, w jakim jest to szczególnie uzasadnione ze względu na interes publiczny. Interes ten, zdaniem sądu, odnosi się w istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych osób publicznych jako pewnej całości. Wnioskodawca występujący o udostępnienie takich informacji nie musi co prawda wskazywać powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ale podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji, w przypadku wydania decyzji odmownej, muszą wykazać brak istnienia tej przesłanki. Podobne stanowisko zaprezentowano w wyrokach z dnia: 17 maja 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 481/05, 2 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 306/05 czy 20 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 795/05, gdzie podkreślono, że skuteczne działanie w ramach interesu publicznego winno się wiązać z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu.

Pojęcie informacji publicznej i jej przedmiot wywołują jednak nadal w orzecznictwie kontrowersje. Pojawiły się w tym zakresie m.in. wątpliwości odnośnie do charakteru prawnego testów psychologicznych i zadań symulacyjnych służących przeprowadzeniu konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W wyroku z dnia 27 maja 2005 r. sygn. akt II SA/Wa /46/04 wskazano, że materiały służące przeprowadzeniu konkursu mają odniesienie do sfery faktów i danych, a także niosą komunikaty w sprawach publicznych i jako takie są informacją publiczną. W wyroku z dnia 25 października 2005 r. sygn. akt OSK 1881/04 uchylającym wcześniej wymieniony wyrok sądu pierwszej instancji NSA podkreślił, że nie wyjaśniono, czy test psychologiczny mający charakter abstrakcyjny można w ogóle uznać za informację.

Ograniczenie dostępu do informacji publicznej

W kwestii związanej z ograniczeniami dostępu do informacji NSA przyjmował zasadę, że ograniczenia nie mogą być interpretowane rozszerzająco (por. wyrok z dnia 8 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1113/04). W orzecznictwie wskazywano też, że na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wszystkie ograniczenia dostępu do informacji podlegają kontroli sądów administracyjnych. Nie podlega kognicji tych sądów m.in. sprawa, w której odmowa udzielenia informacji opierała się m.in. na tajemnicy handlowej przedsiębiorstwa konkurencyjnego wobec skarżącego (por. postanowienie z dnia 10 stycznia 2005 r. sygn. akt II SA/Kr 1396/04). Sądy administracyjne wypowiadały się natomiast w zakresie ograniczeń w dostępie do informacji publicznej objętych zakresem ich właściwości. Ograniczenia prawa dostępu do informacji z powodu tajemnicy

ustawowo chronionej dotyczył wyrok z dnia 2 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1060/04, w którym sąd podkreślił, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu, jak o tym stanowi art. 5 ust. 1 powołanej powyżej ustawy, w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Taką tajemnicą ustawowo chronioną jest tajemnica skarbową, dlatego informacje związane z obciążeniem poszczególnych kupców daninami publicznymi objęte były tajemnicą skarbową, a udostępnienie ich podlegało ograniczeniu podmiotowemu na zasadach określonych w Ordynacji podatkowej.

W kwestii związanej z dostępem do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, w wyroku z dnia 10 stycznia 2005 r. sygn. akt II SA/Kr 1356/04 podkreślono, że skoro ustawodawca inaczej traktuje ten dostęp na tle art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy i nie obwarowuje go formalnościami w art. 7 ust. 1 pkt 3 ani w art. 19, brak jest podstaw do odmowy udostępnienia materiałów dokumentujących te posiedzenia. Wskazano w związku z tym, że art. 10 i 11 ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczy zupełnie innych kategorii informacji publicznej, mianowicie takiej, która nie została udostępniona w „Biuletynie Informacji Publicznej”, ani też wyłożona, wywieszona lub zainstalowana w miejscach ogólnie dostępnych. Nie odnosi się to jednak do materiałów dokumentujących posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Do nich mają bowiem zastosowanie art. 13-15 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W postanowieniu z dnia 10 stycznia 2005 r. sygn. akt II SA/Kr 1396/04 sąd stwierdził, że ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje w art. 22 ust. 1, że podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. W wyżej powołanym orzeczeniu sąd odniósł się do kognicji sądu administracyjnego i stwierdził, że w sprawie, w której odmowa udzielenia informacji opierała się, między innymi, na tajemnicy handlowej przedsiębiorstwa konkurencyjnego wobec skarżącego, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, który nie jest właściwy do rozpatrywania takiej sprawy.

Skarga na bezczynność organu

W orzecznictwie pojawiły się pewne kontrowersje odnośnie do warunków formalnych wniesienia skargi na bezczynność organów w zakresie udostępnienia

nia informacji publicznej. Od momentu wejścia w życie p.p.s.a. przyjmowano, że z uwagi na fakt udzielenia informacji w formie czynności materialno-technicznej, a także ze względu na treść art. 52 § 4 p.p.s.a., odnoszącego się jedynie do aktów, a nie do bezczynności, wniesienie takiej skargi nie jest uzależnione od uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Odmienny pogląd wyrażono w wyroku z dnia 18 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1209/04. Podkreślono w nim, że ustawa p.p.s.a. jako regułę obowiązującą w postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyjmuje, że ta droga postępowania jest dopuszczalna po wykorzystaniu środków obrony na drodze administracyjnej. Wyjątek od tej reguły jest dopuszczalny tylko w przypadku, gdy na drodze postępowania administracyjnego nie służy środek zaskarżenia lub gdy tak stanowi przepis szczególny. W razie gdy przedmiotem zaskarżenia jest wykonywanie administracji publicznej w innych formach prawnych, obowiązek wyczerpania obrony regulują przepisy p.p.s.a. W świetle rozwiązań prawnych przyjętych w art. 13 i art.16 ustawy o dostępie do informacji publicznej należy przyjąć obronę przed bezczynnością organu poprzez jego zobowiązanie do wydania decyzji, a więc środkiem obrony jest wniesienie zażalenia w trybie art. 37 k.p.a. Podobne stanowisko zaprezentowano w postanowieniu z dnia 8 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1682/04. W tym przypadku jednak wskazano, że środkiem, który przysługiwał skarżącemu, a nie został wyczerpany, było uprzednie wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa bądź zażalenie, gdyby z akt wynikało, że skarżący zarzucali organowi bezczynność polegającą na niewydaniu decyzji.

Oplaty

W odniesieniu do opłat ponoszonych w związku z dostępem do informacji publicznej, w wyroku z dnia 13 czerwca 2005 r. sygn. akt I OSK 69/05 NSA podkreślił, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej można pobierać opłatę w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztem związanym ze wskazanym we wniosku o udostępnienie informacji lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że pobieranie opłaty za dodatkową pracę pracownika jest ograniczone do przypadków otrzymania przez organ wyjątkowo pracochłonnego żądania, którego wykonanie będzie możliwe jedynie po godzinach pracy.

4. Sprawy kombatanckie

Większość spraw dotyczących kombatanatów oraz świadczeń z tytułu pracy przymusowej odnosiła się do decyzji o pozbawieniu uprawnień kombatanckich bądź odmowy przyznania uprawnień kombatanckich, przy czym zdecydowana

większość odnosiła się do pozbawienia uprawnień w sytuacji, w której strony uzyskały uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności kombatanckiej w charakterze tzw. uczestnika walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej. W wyrokach wskazywano na przepis art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1992 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 42 z 2002 r. poz. 371 ze zm.), zwanej dalej ustawą o kombatantach, ustanawiający regułę pozbawiania uprawnień kombatanckich osoby, które na mocy dotychczasowych przepisów uzyskały uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944–1956 w charakterze tzw. uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej lub z innych tytułów niż wymienione w art. 1 ust. 2, art. 2 oraz art. 4 ustawy o kombatantach. Jednocześnie oceniano pojęcie zmilitaryzowanej służby państwowej, o jakim mowa w art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach. W wyroku z dnia 16 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1116/04 NSA przyjął, że użyte w art. 1 pkt 2 pkt 6 ustawy o kombatantach określenie „zmilitaryzowane służby państwowe” oznacza służby państwowe, które na podstawie ówczesnych przepisów zostały zmilitaryzowane. Rozstrzygającego znaczenia nie może mieć tylko to, jakie zadania wykonywała określona jednostka organizacyjna, w tym wypadku Milicja Obywatelska, oraz jaki był sposób jej zorganizowania i formy działania. Ponieważ Milicja Obywatelska nie została zmilitaryzowana w drodze aktu normatywnego, ustawowe określenie w „zmilitaryzowanych służbach państwowych” nie obejmuje Milicji Obywatelskiej. Nie można tym samym przyjąć, że uczestniczenie w walkach z oddziałami Ukraińskiej Powstańczej Armii w oddziałach Milicji Obywatelskiej jest działalnością kombatancką, która daje podstawy do zachowania uprawnień kombatanckich. Podkreślano nadto, że zgodnie z art. 25 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o kombatantach, za działalność kombatancką, która wyłącza pozbawienie uprawnień, uznaje się uczestnictwo w walkach w jednostkach Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanych służbach państwowych z oddziałami UPA oraz grupami Wehrwolfu (wyrok NSA z dnia 25 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1888/04).

W wyroku z dnia 10 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1126/04 NSA odniósł się do zagadnienia pozbawienia uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a/ w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. c/ ustawy o kombatantach przyjmując, że na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. c/ ustawy o kombatantach, pozbawia się uprawnień kombatanckich nie tylko osoby wykonujące zadania śledcze, ale i operacyjne, bezpośrednio związane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Użyty spójnik „i” w zwrocie „zadania śledcze i operacyjne”, a za-

mieszczony we wskazanym art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. c/ ustawy o kombatantach, nie ma funkcji koniunkcyjnej, lecz ma znaczenie enumeratywne. Tym samym można pozbawić uprawnień kombatanckich osobę spoza struktur Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa lub Informacji Wojskowej, która wykonywała podczas i w związku z tą służbą zarówno zadania operacyjne i śledcze, jak też wykonywała tylko zadania śledcze lub jedynie zadania operacyjne zwalczając organizacje niepodległościowe lub osoby działające na rzecz suwerenności i niepodległości RP.

W zakresie interpretacji przepisu art. 2 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR (Dz. U. Nr 87, poz. 396 ze zm.), zwanej dalej ustawą o świadczeniach pieniężnych, 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, w wyroku z dnia 21 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1770/04, NSA dzieląc dotychczasową linię orzeczniczą wskazał, że o deportacji (wywiezieniu) można mówić wtedy, gdy dziecko wywiezione zostało wraz z rodzicami na roboty przymusowe, jak i wtedy, gdy wywieziona na roboty przymusowe kobieta urodziła dziecko w miejscu wykonywania tych robót. Zauważono, że nie można zakładać, że cel wywiezienia dziecka z rodzicami deportowanymi na roboty przymusowe do III Rzeszy był inny niż w stosunku do rodziców. Tak samo nie można zakładać, że deportacja kobiety do pracy przymusowej, która urodziła dziecko po wywiezieniu, nie rozciąga się na to dziecko. Odmienne traktowanie osób urodzonych w obozach pracy, w stosunku do osób osadzonych tam w wieku niemowlęcym, czy dziecięcym, nawet jeżeli dziecko nie mogło wykonywać pracy, godziłoby w zasadę słuszności i poczucia sprawiedliwości.

W wyroku z dnia 14 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 269/05 NSA przedstawił wykładnię pojęcia „obóz pracy”, o jakim mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych. Wskazano, że miejsce, w którym skarżąca w tej sprawie w latach 1943-1945 wykonywała pracę przymusową, tj. poligon w Kruszynie, nie może być uznane za obóz pracy przymusowej, lecz obóz typu mieszkalnego (tzw. Gemeinschaftslager), w którym pobyt polegał na skoszarowaniu robotników, którzy jednak po godzinach pracy mogli opuszczać miejsce zamieszkania, wychodzić do rodziny, swobodnie poruszać się poza terenem obozu. Natomiast represjami dającymi podstawę do świadczeń z ww. ustawy jest w szczególności osadzenie w obozie pracy przymusowej w okresie wojny 1939–1945 z przyczyn politycznych, narodowościowych, rasowych lub religijnych.

5. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

Na gruncie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.), zwanej dalej ustawą o IPN, orzeczenia najczęściej dotyczyły statusu osoby pokrzywdzonej. W wyroku z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1185/04 NSA dokonał wykładni art. 6 ustawy o IPN i stwierdził, że art. 6 tej ustawy stanowi normę materialnoprawną wymagającą konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, w trybie unormowanym przepisami k.p.a. Art. 6 nie daje podstawy do urzędowego potwierdzenia faktu lub stanu prawnego (art. 217 § 2 k.p.a.), ale jest władczym orzeczeniem o przyznaniu statusu osoby pokrzywdzonej. Wystawione zaświadczenie, że wnioskodawca nie jest pokrzywdzonym, w rozumieniu art. 6 ustawy o IPN, jest rozstrzygnięciem sprawy, a zatem spełnia wszystkie elementy decyzji administracyjnej i podlega kontroli sądu administracyjnego. Nadanie czynności organu władczo rozstrzygającej o statusie prawnym osoby jako osoby pokrzywdzonej nazwy „zaświadczenia” nie może stanowić podstawy do oceny charakteru prawnego czynności. W wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1586/04 NSA dokonał wykładni art. 6 ust. 3 ustawy o IPN. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o IPN pokrzywdzonym nie jest osoba, która została następnie funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów państwa.

6. Sprawy cudzoziemców

Wśród skarg kasacyjnych dominowały skargi, których przedmiotem były wize, zezwolenia na zamieszkanie, zezwolenia na osiedlenie oraz wydalenie z terytorium RP.

W wyroku z dnia 30 czerwca 2005 r. sygn. akt II OSK 369/05 NSA wyraził pogląd, że złożenie jednocześnie wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz wniosku o wydanie wize nie uzasadnia umorzenia postępowania o wydanie wize na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Skutek w postaci umorzenia postępowania w przedmiocie wydania wize może dopiero wywołać ostateczna decyzja o udzieleniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

W wyroku z dnia 6 lipca 2005 r. sygn. akt I OSK 1844/04 uznano, że Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, jako organ odwoławczy, jest zobowiązany rozpoznać sprawę w pełnym zakresie, a więc także co do przesłanek określonych w art. 13 ust. 1 i art. 14 tej ustawy, a w szczególności odnieść się do

zarzutów i argumentów podniesionych w odwołaniu. Zgoda Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, o której mowa w art. 79 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739 ze zm.), na wydanie przez wojewodę wizy jest adresowana do organu pierwszej instancji. Sprawa ta była przedmiotem sygnalizacji Prezesa NSA.

W wyroku z dnia 30 sierpnia 2005 r. sygn. akt II OSK 656/05 NSA sformułował pogląd, że zobowiązanie do opuszczenia terytorium RP nie pozbawia cudzoziemca prawa do nauki w rozumieniu art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a jednocześnie nie uzasadnia udzielenia cudzoziemcowi ochrony przed wydaleniem.

W wyroku z 30 listopada 2005 r. sygn. akt II OSK 964/05 NSA przyjął, że odmowa udzielenia zezwolenia na osiedlenie się cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków ustawowych do uzyskania takiej zgody i który posiada prawo do pobytu w Polsce na podstawie innego tytułu (zezwolenie na pobyt czasowy), nie narusza art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 284 i 285) gwarantującego każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, tylko przez to, że zezwolenie na osiedlenie się uprawnia do podjęcia pracy, a podjęcie pracy przez cudzoziemca przebywającego na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony jest uzależnione od uzyskania indywidualnego zezwolenia.

W wyroku z dnia 14 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 1148/05 NSA przyjął, że ochronie, na podstawie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podlegają więzi rodzinne pomiędzy dzieckiem i ojcem, nawet wówczas gdy łączy ich jedynie węzeł biologiczny, a nie prawny, pod warunkiem, że istniejące pomiędzy nimi stosunki wskazują na istnienie rzeczywistych więzi rodzinnych.

Na drugim miejscu, gdy chodzi o liczbę skarg kasacyjnych w sprawach z zakresu cudzoziemców, były sprawy dotyczące ochrony cudzoziemca, w tym nadawania statusu uchodźcy, azylu, zezwolenia na pobyt tolerowany i ochrony czasowej – 8 skarg kasacyjnych. Wśród zagadnień rozważanych w sprawach z tego zakresu na uwagę zasługuje pogląd sformułowany w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2005 r. sygn. akt II OZ 1330/05, że udzielenie ochrony tymczasowej w postaci wstrzymania wykonania decyzji nakazującej cudzoziemcowi opuszczenie terytorium RP, na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz. U. Nr 128, poz. 1176 ze zm.), do czasu zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego w sprawie decyzji odmawiającej nadania statusu uchodźcy, jest związane ze stan-

dardami rzetelnej procedury i realizacją prawa do sądu. Mając na uwadze skutki wykonania decyzji, za odmową wstrzymania wykonania takiej decyzji muszą przemawiać wyjątkowe okoliczności.

Trzy skargi kasacyjne dotyczyły nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Istotne znaczenie ma wyrok z dnia 14 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 175/05, w którym uznano, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, działając jako organ współdziałający na podstawie art. 1 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i oceniając wniosek o udzielenie zezwolenia na nabycie przez cudzoziemca nieruchomości rolnej, jest uprawniony na podstawie art. 7 k.p.a. do uwzględnienia interesu społecznego poprzez odwołanie się do postanowień ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

W wyroku z dnia 14 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 1081/05 NSA przyjął pogląd, że rola Rady do Spraw Uchodźców nie ogranicza się, w odróżnieniu od roli sądu, do kontroli legalności zaskarżonej decyzji. Rada obowiązana jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę, a nie ograniczać się do kontroli decyzji organu I instancji i przedstawionych w niej argumentów.

7. Sprawy z zakresu pracy, zatrudnienia i stosunków służbowych

Większość rozpatrywanych spraw z tego zakresu dotyczyło prawa do zasiłku w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.), zwanej dalej ustawą o przeciwdziałaniu bezrobociu. W sprawie o sygn. akt I OSK 42/05 NSA podkreślił, że już samo sformułowanie przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f/ ustawy o przeciwdziałaniu bezrobociu wskazuje, że osoba, która uzyskała wpis do ewidencji działalności gospodarczej, musi wykazać nie tylko to, że nie podjęła tej działalności, ale także to, że działalności tej nie podjęła do dnia jej wyrejestrowania. Jeżeli skarżący nie dokonał wykreślenia uzyskanego wpisu z ewidencji działalności gospodarczej, to omawiany przepis czyni pozbawionymi znaczenia prawnego wszelkie podjęte przez niego próby wykazania, że nie podjął on żadnej działalności gospodarczej.

W sprawie o sygn. akt OSK 1917/04 NSA wyraził pogląd, że przez przeciętne miesięczne wynagrodzenie, stanowiące podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, o którym mowa w art. 37j ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu bezrobociu, należy rozumieć tylko wynagrodzenie uzyskiwane ze stosunku pracy lub stosunku służbowego, nie zaś kwoty stanowiące podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy przez osoby pro-

wadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Zatem jako podstawę wliczenia wielkości zasiłku przedemerytalnego w wysokości 160 procent należy uwzględnić wynagrodzenie za pracę w ścisłym znaczeniu. Zasiłek przedemerytalny w podwyższonej wysokości przysługuje bowiem tylko tym osobom mieszkającym na terenie uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, którzy zostali zwolnieni z pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy. Szczególną ochroną objęto więc tylko te osoby, które z przyczyn dotyczących zakładu pracy zostały zwolnione lub rozwiązano z nimi stosunek służbowy.

Odnosząc się do charakteru prawnego zespołu konkursowego w sprawie o sygn. akt OSK 1131/05 NSA wyraził pogląd, że zespół konkursowy nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., a pismo Szefa Służby Cywilnej zawierające informację o wyniku postępowania konkursowego i ocenę co do prawidłowości jego przeprowadzenia nie jest decyzją administracyjną, ale czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień wynikających z przepisów prawa (sprawa o sygn. akt OSK 460/04). Problem charakteru prawnego sprawy dotyczącej postępowania konkursowego w służbie cywilnej wzbudził poważne wątpliwości i spowodował, że Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 12 stycznia 2006 r. sygn. akt III PK 40/05 przedstawił powiększonemu składowi tego Sądu pytanie, czy do rozpoznania sporu o naruszenie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej ustawą o służbie cywilnej, dotyczących przeprowadzenia konkursu w celu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej (art. 41-49) właściwy jest sąd administracyjny (art. 1 § 1 p.p.s.a.), czy sąd pracy (art. 7 ustawy o służbie cywilnej oraz art. 476 § 1 pkt 1 w związku z art. 1 i 2 § 1 k.p.c.).

W zakresie spraw ze stosunków służbowych najwięcej skarg kasacyjnych było od wyroków dotyczących skarg na decyzje organów wojskowych, Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Najczęściej skargi kasacyjne w tych sprawach były oddalane.

Problemu wypowiedzenia stosunku służbowego dotyczyła spraw o sygn. akt OSK 1862/04. Podstawę materialnoprawną decyzji o wypowiedzeniu stosunku służbowego i zwolnieniu ze służby stanowił przepis art. 230 ust. 1 pkt 2, ust. 4, 7 i 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676), który wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 45/02 został uznany za niezgodny z Konstytucją. Sąd pierwszej instancji uwzględnił wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego. W skardze kasacyjnej od korzystnego

dla skarżącego wyroku zarzucono m.in. naruszenie przez sąd pierwszej instancji art. 134 § 1 w związku z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. poprzez brak rozpoznania zarzutów skargi w zakresie wystąpienia przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i pkt 7 k.p.a., tj. na przesłance wynikającej z art. 174 pkt 2 ustawy. NSA stwierdził, że skoro skarżący zarzucił, że rozkaz zwalniający go ze służby podlega stwierdzeniu nieważności, a sąd pierwszej instancji uznał tylko naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, to skarga kasacyjna ma usprawiedliwioną podstawę, ponieważ nie jest wiadomo, czy w przekonaniu sądu przyczyny nieważności nie zachodzą, czy też wprawdzie zachodzą, lecz właśnie ustępują pierwszeństwa przyczynom wznowienia.

W sprawie o sygn. akt OSK 11958/04 NSA stwierdził, że *ratio legis* zawieszenia w czynnościach służbowych polega na tym, aby policjanta pełniącego służbę niezwłocznie odsunąć od wykonywania swoich obowiązków. Przepis ten zatem odnosi się do policjantów pozostających w czynnej służbie, a nie ma zastosowania do policjanta zwolnionego ze służby.

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

W sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych, przyznawania świadczeń w drodze wyjątku i pomocy społecznej sądy orzekały w oparciu o przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.), zwanej dalej ustawą o świadczeniach rodzinnych, która weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r. Wydawane przez samorządowe kolegia odwoławcze, na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, decyzje administracyjne były przez niektóre sądy pierwszej instancji oceniane jako wydane z naruszeniem właściwości tych kolegiów jako organów odwoławczych. Jako przykład można wskazać postanowienia sądów z dnia: 10 listopada 2004 r. sygn. akt I SA/Wa1592/04 i 29 grudnia 2004 r. sygn. akt II SA/Lu 631/04, w których odrzucono skargi na decyzje samorządowych kolegiów odwoławczych w przedmiocie ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków. Przyjęto, że w myśl wprowadzonego ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych do k.p.c. przepisu art. 477⁸ § 2 pkt 1, właściwością sądów rejonowych w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych objęto m.in. sprawy o zasiłek rodzinny i dodatki do tego zasiłku. Poglądów tych nie podzielił NSA w postanowieniu z dnia 20 września 2005 r. sygn. akt I OSK 178/05 i w wyroku z dnia 14 września 2005 r. sygn. akt I OSK 326/05. Zdaniem NSA, w ustawie o świadczeniach rodzinnych przyjmuje się regułę, że orzecznictwo w sprawach zasiłków rodzinnych należy

do właściwości organów administracji publicznej, a do postępowania przed tymi organami w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy k.p.c. Brak przepisu szczególnego przewidującego możliwość odwołania od tych decyzji do sądu powszechnego powoduje, że obowiązuje tok instancji przyjęty w k.p.a. Brak regulacji szczególnej wyłącza przeniesienie sprawy rozstrzygniętej decyzją administracyjną na drogę postępowania przed sądem powszechnym. Przepis art. 477⁸ § 2 k.p.c. nie może zatem stanowić samoistnej regulacji wyłączającej tok instancji w postępowaniu administracyjnym oraz właściwości sądów administracyjnych do orzekania co do skarg na decyzje w sprawach świadczeń rodzinnych, podejmowanych przez organy administracji publicznej. Podobnie orzekł w innych sprawach, między innymi w sprawie o sygn. akt I OSK 177/05.

W 2005 r. rozpoznano sześć spraw dotyczących przyznania świadczenia w drodze wyjątku, w trybie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 118 ze zm.), zwanej dalej ustawą o FUS. NSA przyjął, że przyznanie renty w drodze wyjątku w trybie art. 83 ust. 1 ustawy o FUS nie jest oparte na konstrukcji roszczenia, a dokonuje się w ramach decyzji uznaniowej Prezesa ZUS, jeśli zostały spełnione wszystkie ustawowe przesłanki określone w tym przepisie: niespełnienie wymagań do emerytury lub renty spowodowane szczególnymi okolicznościami, niemożność podjęcia przez osobę ubiegającą się o to świadczenie pracy lub innej działalności zarobkowej objętej ubezpieczeniem społecznym z powodu całkowitej niezdolności do pracy lub wieku, nieposiadanie przez osobę ubiegającą się o to świadczenie środków utrzymania.

W wyroku z dnia 3 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1183/04 NSA stwierdził, że w przypadku osób pozostałych po ubezpieczonym świadczenie jest pochodną uprawnienia ubezpieczonego, co oznacza, że może być przyznane dzieciom ubezpieczonego wówczas, gdy mogło być przyznane ich ojcu. Szczególne okoliczności, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o FUS odnoszą się więc do ubezpieczonego, a nie do pozostałych po nim członków rodziny. Skoro zatem osoba ubezpieczona nie nabyła prawa do renty lub emerytury z powodu zawnionych własnych zaniedbań, to nie jest spełniona przesłanka zaistnienia szczególnych okoliczności, o których mowa w tym przepisie i członek rodziny pozostały po ubezpieczonym, ubiegający się o ww. świadczenie, nie może skutecznie podnosić, że za zaniedbania ubezpieczonego nie ponosi odpowiedzialności. Z kolei w wyroku z dnia 9 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1111/04 NSA uznał, że na potrzeby art. 83 ust. 1 ww. ustawy, za okoliczność szczególną, uniemożliwiającą wypracowanie stażu uprawniającego do nabycia świadczeń emerytalnych lub rentowych, należy uznać wyłącznie takie zdarzenie bądź

trwały stan, które wykluczają aktywność zarobkową konkretnej osoby z przyczyn od niej niezależnych i niemożliwych do przewyciężenia. Zdarzeniem takim nie jest okoliczność, że skarżący jest w średnim wieku i schorowany, ani fakt przebywania w zakładzie karnym.

9. Sprawy mieszkaniowe

W tym obszarze przeważały sprawy dotyczące dodatków mieszkaniowych oraz przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego przez funkcjonariuszy.

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 6 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1477/04, w którym NSA dokonując analizy przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398) uznał, że ustawa ta nie przyznała Prezesowi Wojskowej Agencji Mieszkaniowej pozycji ustrojowej równorzędnej ministrowi, a zatem nie ma podstaw prawnych do stosowania art. 127 k.p.a. Decyzje zatem wydane w pierwszej instancji przez Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej podlegają weryfikacji przez Ministra Obrony Narodowej (art. 13 ust. 7 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP).

W wyroku z dnia 21 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1317/04 NSA wskazał, że art. 89 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) przewiduje możliwość przyznania równoważnika pieniężnego tylko na rzecz funkcjonariuszy służby stałej przeniesionych z urzędu do pełnienia służby w innej miejscowości, jeżeli on lub jego małżonek nie posiada lokalu mieszkalnego ani domu w nowym miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, a taka sytuacja nie zachodzi w sprawie. Na tle tej ustawy NSA w wyroku z dnia 1 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1574/04 zajął stanowisko w przedmiocie interpretacji art. 90 ust. 1 ustawy, tj. pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe. Zdaniem NSA, art. 90 ust. 1 ustawy nie można interpretować w oderwaniu od innych przepisów rozdziału 6 ustawy – art. 91 ust. 1. Skoro funkcjonariusz Służby Więziennej zajmuje lokal wymieniony w art. 91 ust. 1 pkt 1, który odpowiada powierzchnią przysługującym mu normom, to nie przysługuje mu pomoc.

Dodatki mieszkaniowe

W sprawach dotyczących dodatków mieszkaniowych na uwagę zasługują wyroki z dnia 13 czerwca 2005 r.: sygn. akt OSK 1500/04, OSK 1505/03, OSK 1506/04 oraz wyrok z dnia 4 października 2005 r. w sprawie sygn. akt OSK 1674/04, w których NSA stwierdził, że doręczenie decyzji zarządcy domu

nie powoduje, że zarządca domu staje się stroną w sprawach dotyczących przyznania dodatku mieszkaniowego. Doręczenie decyzji zarządcy następuje wyłącznie ze względów techniczno-informacyjnych, aby podmiot ten wiedział, jaką kwotę dodatku mieszkaniowego przyznano najemcy czy właścicielowi lokalu i w związku z tym, jaką wysokość z tytułu czynszu ma on we własnym zakresie uregulować. Dlatego też zarządca (wspólnota mieszkaniowa) nie ma interesu prawnego lub obowiązku w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Na uwagę zasługują także wyroki wydane w sprawach sygn. akt OSK 1797/04 i OSK 65/05. W pierwszej z tych spraw NSA zajął stanowisko, że zajmowanie lokali na podstawie użyczenia i zobowiązanie do ponoszenia w związku z tym opłat na rzecz spółdzielni mieszkaniowej nie czyni z użyczenia najmu, gdyż są to koszty związane z utrzymaniem rzeczy używanej w rozumieniu art. 713 k.c., a nie stanowi czynszu w rozumieniu art. 659 k.c. i dlatego nie przysługuje dodatek mieszkaniowy na rzecz tej osoby.

W sprawie o sygn. akt OSK 382/04 NSA wskazał, że zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.), obowiązującym w dniu 9 czerwca 1992 r., tj. dniu zawarcia przez skarżącą związku małżeńskiego z najemcą lokalu, małżonkowie wspólnie zamieszkujący lokal mieszkalny, z mocy prawa stają się najemcami tego lokalu, choćby umowa najmu została zawarta tylko przez jednego z nich lub przydział lokalu pozostającego w dyspozycji organu gminy nastąpił na rzecz jednego z małżonków. Zasadę tę zachowała również w art. 7 ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.). Natomiast ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.), wprowadziła do k.c. odmienny przepis – art. 680¹ § 1, zgodnie z którym małżonkowie tylko wówczas oboje są najemcami lokalu mieszkalnego, jeżeli nawiązanie stosunku najmu lokalu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych założonej przez nich rodziny nastąpiło w czasie trwania małżeństwa. Wprawdzie z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że ustawa ta znajduje zastosowanie także do stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, jednakże przepis ten nie oznacza automatycznego odjęcia wcześniej nabytego prawa majątkowego. Powołując się na art. 64 ust. 2 Konstytucji, NSA wskazał, że unormowania art. 680¹ § 1 k.c., zgodnie z zasadą *lex retro non agit* i zasadą ochrony praw nabytych, nie można odnosić do oceny stosunków najmu nawiązanych przed dniem wejścia w życie tego przepisu. Ponadto wskazał, że podobne stanowisko prezentował Sąd Najwyższy m.in. w wy-

rokach z dnia: 18 lutego 1997 r. sygn. akt 1 CKU 87196 i 8 stycznia 2002 r. sygn. 1 CKN 723199, a także w uchwale z dnia 5 lipca 2002 r. sygn. III CZP 36/02.

W wyroku z dnia 5 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1361/04 NSA stwierdził, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) wyłączyło z katalogu opłat opłatę za dostawę gazu do lokali mieszkalnych, co oznacza, że opłata za gaz – niezależnie od formy rozliczeń – nie może być przyjęta do podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego.

W sprawie o sygn. akt OSK 1220/04 NSA stwierdził, że w art. 90 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, Minister Sprawiedliwości otrzymał delegację ustawową do określenia szczegółowych zasad przyznania pomocy finansowej. Oznacza to, że prawo funkcjonariusza do pomocy finansowej jest regulowane ustawą, a zatem w zakresie regulacji ustawowej nie jest dopuszczalne jej interpretowanie przy stosowaniu rozwiązań prawnych wynikającej z aktów wykonawczych.

10. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W tej kategorii spraw przeważały sprawy dotyczące stwierdzenia chorób zawodowych. Skargi kasacyjne wnoszone były w tych sprawach w imieniu pracowników lub byłych pracowników, których skargi na decyzje odmawiające stwierdzenia choroby zawodowej zostały oddalone przez sądy pierwszej instancji. Sporadycznie skargi kasacyjne wnosiły zakłady pracy w sprawach, w których zapadły wyroki dla nich niekorzystne, tj. oddalono ich skargi na decyzje organów inspekcji sanitarnej stwierdzające u pracowników choroby zawodowe.

W opisywanej kategorii spraw mieszczą się również skargi kasacyjne na wyroki sądu pierwszej instancji, dotyczące skarg na uchwały jednostek samorządu w sprawie likwidacji placówek opieki zdrowotnej. W sprawie o sygn. akt II OSK 32/05 NSA oddalił skargę kasacyjną wierzyciela szpitala (będącego spółką akcyjną) z uwagi na brak interesu prawnego spółki, uznając za trafną wykładnię przepisu art. 60 ust. 4b i 60 ust. 6 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, że nie można z nich wywieść interesu prawnego wierzyciela szpitala do zaskarżenia uchwały w sprawie likwidacji placówki.

W sprawie o sygn. akt OSK 1832/04 NSA przyjął, że zaskarżona uchwała stanowiła prawo miejscowe, a tym samym nie uchybiono przepisowi art. 82 ust. 1 u.s.p. Ponadto wyraził pogląd, że zmiana art. 19 ustawy o związkach zawodowych, dokonana nowelą z dnia 24 stycznia 2002 r., rozszerzyła zakres spraw objętych obowiązkiem opiniowania. Zadania związków zawodowych dotyczą projektów i założeń ustaw i aktów wykonawczych do tych ustaw, lecz także aktów normatywnych jednostek samorządu terytorialnego.

W opisywanej kategorii spraw mieszczą się również skargi kasacyjne w sprawach decyzji zezwalających na prowadzenie aptek. W sprawach o sygn. akt II OSK 735/05 i II OSK 732/05 NSA uchylając obydwie postanowienia dokonał wykładni przepisu art. 52 § 1 p.p.s.a., stwierdzając, że strona zadowolona z rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji nie ma obowiązku składać odwołań na „wszelki wypadek”, licząc się z uchynieniem decyzji na skutek odwołania wniesionego przez innego uczestnika postępowania.

W sprawach w przedmiocie chorób zawodowych przyjęty został pogląd o związaniu organów inspekcji sanitarnej rozpoznaniem podanym w orzeczeniu lekarskim, wydanym w trybie § 7–9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 65, poz. 294 ze zm.) i o braku podstaw do samodzielnej oceny dokumentacji lekarskiej, prowadzącej do odmiennego rozpoznania schorzenia, jak również pogląd, że bez orzeczenia lekarskiego bądź sprzecznie z nim, organ nie może dokonać rozpoznania choroby. Oznacza to, że ustalenie jednego z ważnych elementów zaliczenia schorzenia do choroby zawodowej uzależnione jest od treści specjalistycznego orzeczenia lekarskiego (por. uchwałę z dnia 20 maja 2002 r. sygn. akt OPS 3/02). W sprawie o sygn. akt OSK 1019/04 NSA uznał, że sprzeczności w orzeczeniach wymagały zwrócenia się do innych placówek uprawnionych do wydania opinii bądź też do Instytutu o wydanie orzeczenia uzupełniającego, uwzględniającego okoliczności wynikające z przeprowadzonych badań i oceny charakteru schorzenia, zważywszy że charakter mieszany uszkodzenia słuchu odnosi się tylko do jednego ucha. Ocena winna uwzględniać stanowisko, że brak jest podstaw prawnych do wyłączenia z pojęcia choroby zawodowej uszkodzenia słuchu wywołanego działaniem hałasu ze względu na stopień tego uszkodzenia (poniżej 30 dB).

11. Sprawy edukacji oraz kultury i sztuki

Konkursy na dyrektorów szkół

Problem skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność zarządzeń zarządu gminy w sprawie powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora placówki oświatowej był przedmiotem kilku rozstrzygnięć w sprawach o sygn. akt I OSK 123/05, I OSK 328/05, I OSK 329/05, I OSK 424/05, I OSK 591/05, I OSK 595/05. NSA uznał, że w myśl art. 36a ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.), zwanej dalej ustawą o systemie oświaty, organem prowadzącym szkołę, właściwym do powołania komisji konkursowej i do wyznaczania do jej składu przedstawicieli organu prowadzącego szkołę jest wójt (burmistrz, prezydent). Nie

ma podstaw do rozbijania kompetencji wójta i wyłączenia z zakresu jego właściwości sprawy desygnowania do składu komisji konkursowej przedstawicieli organu prowadzącego szkołę. Podobnie w wyroku z dnia 22 czerwca 2005 r. sygn. akt I OSK 123/05 NSA stwierdził, że to wójt (burmistrz, prezydent) jest organem prowadzącym szkołę, właściwym do powołania komisji konkursowej i do wyznaczenia do jej składu przedstawicieli organu prowadzącego szkołę.

W postanowieniu z dnia 25 października 2005 r. sygn. akt I OSK 143/05 NSA stwierdził, że czynności podejmowane przez zarząd powiatu dotyczące konkursu na dyrektora szkoły nie należą do zakresu wykonywania administracji publicznej. Podobnie w sprawie o sygn. akt I OSK 143/05 NSA stwierdził, że ww. czynności pozostają poza zakresem właściwości sądów administracyjnych, stosownie do treści art. 36 i art. 36a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Oznacza to, że w toku przeprowadzenia konkursu nie przyznaje się jego uczestnikom uprawnień wynikających bezpośrednio z przepisów prawa.

*Powołanie na stanowisko dyrektora szkoły
i odwołanie ze stanowiska*

W orzeczeniu o sygn. akt I OSK 59/05 stwierdzono, że czynności związane z powierzeniem stanowiska dyrektora szkoły publicznej, choć mają pewne aspekty z zakresu publicznej administracji samorządowej, to jednak wyraźnie dominuje w nich charakter czynności z zakresu prawa pracy, zmierzający do nawiązania stosunku pracy na stanowisku dyrektora szkoły w drodze zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Natomiast czynności organu prowadzącego szkołę publiczną, mające na celu wyłonienie kandydata na dyrektora szkoły, należą do kategorii czynności cywilnoprawnych i z tego względu nie mogą zostać poddane kontroli sądu administracyjnego.

W kwestii zarządzania szkołą, NSA w wyroku z dnia 22 czerwca 2005 r. sygn. akt I OSK 296/05 stwierdził, że odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego ma charakter kompetencji władczej, związanej z wykonywaniem publicznoprawnych zadań w zakresie oświaty, określonych w przepisach mających charakter publicznoprawny. Personalny charakter aktu odwołania z funkcji kierowniczej nie stanowi zatem o jego prywatnoprawnym charakterze, gdyż obsada stanowiska kierowniczego w szkole jest formą zarządzania szkołą publiczną, a zarządzanie szkołą wchodzi w zakres administracji publicznej.

Dowożenie uczniów niepełnosprawnych

W sprawie o sygn. akt OSK 1909/04 stwierdzono, że przepis art. 17 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329

ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 21 sierpnia 2003 r., przewiduje wyłącznie dwie formy realizacji obowiązku gminy zapewnienia uczniom niepełnosprawnym, wskazanym w przepisie, transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego gimnazjum – zapewnienie bezpośrednio przez gminę bezpłatnego transportu i opieki oraz zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna środkami komunikacji publicznej, gdy dowożenie zapewniają rodzice. Jeśli rodzice nie są w stanie tego uczynić, gmina ma obowiązek zapewnić takim uczniom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, gimnazjum lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego.

Szkolnictwo wyższe

W kilku orzeczeniach odniesiono się do problemu podstawy prawnej decyzji skreślającej studenta z listy studentów. W wyroku z dnia 22 czerwca 2005 r. sygn. akt I OSK 124/05 i w sprawach o sygn. akt: I OSK 666/05 OSK 315/04 NSA, zgodnie z linią orzeczniczą, stwierdził, że podstawę tej decyzji mógł stanowić wyłącznie regulamin obowiązujący w chwili jej wydania (organ uczelni za podstawę tej decyzji uznał regulamin obowiązujący w chwili wszczęcia postępowania skreślającego, lecz już wygasły w chwili wydania decyzji będącej przedmiotem kontroli sądu).

W sprawach o sygn. akt OSK 182/04 i OSK 183/04 odniesiono się do kwestii uznawalności dyplomów, stopni i tytułów naukowych. NSA stwierdził, że z postanowień umowy o wzajemnym uznawaniu równoważności dokumentów ukończenia szkół średnich, szkół średnich zawodowych i szkół wyższych, a także dokumentów o nadaniu stopni i tytułów naukowych, sporządzonej w Pradze w dniu 7 czerwca 1972 r., ratyfikowanej m.in. przez Polskę (Dz. U. z 1975 r. Nr 5, poz. 28), nie wynika, że wszystkie dyplomy bez wyjątku, wydane na terytoriach Umawiających się Państw mogą być uznawane za równorzędne. Już z redakcji art. I ust. 2 Konwencji wynika, że za równorzędne na terytoriach Umawiających się Państw mogą być uznawane dyplomy (dokumenty) o ukończeniu szkół wyższych typu uniwersyteckiego lub politechnicznego, uprawniające ich posiadaczy do ubiegania się o stopień naukowy. Zobowiązanie wynikające z art. I ust. 2 Konwencji praskiej do uznawania za równorzędne na terytoriach Umawiających się Państw wszystkich dyplomów (dokumentów) o ukończeniu szkół wyższych na terytorium każdego z nich należy rozumieć w tym sensie, że chodzi o te wszystkie dyplomy, które spełniają wymogi Konwencji.

12. Sprawy z zakresu dróg publicznych

W zakresie spraw dotyczących ruchu drogowego i transportu drogowego na uwagę zasługują orzeczenia dotyczące nałożenia kary pieniężnej za: przejazd po-

jazdem nienormatywnym bez wymaganego zezwolenia, wykonywanie transportu drogowego na potrzeby własne bez posiadania w pojeździe dowodu uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych, zajęcie bez zezwolenia pasa drogowego oraz odmowy wyrażenia zgody na wykonanie zjazdu z drogi krajowej, skierowania na badania sprawności w zakresie kierowania pojazdami, cofnięcia licencji przewozowej na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, zatrzymania prawa jazdy; zezwolenia na wykonywanie zarobkowego przewozu osób, opinii o lokalizacji budynku handlowo-usługowego przy drodze krajowej, cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami. W powyższych sprawach orzekano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.) oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088).

Najwięcej spraw dotyczyło kar pieniężnych za przejazd pojazdami nienormatywnymi (ponadnormatywnymi) bez wymaganego zezwolenia, w większości przypadków oznaczało przejazd po drogach publicznych pojazdów o masie lub naciskach osi przekraczających wielkości określone w przepisach. Ustalenie stanu faktycznego w tego typu sprawach wymaga zważenia pojazdu, gdyż podstawowym dowodem w sprawie jest protokół ważenia pojazdu. Prezes Głównego Urzędu Miar w dniu 22 grudnia 2000 r. wydał zarządzenie nr 39 w sprawie wprowadzenia przepisów metrologicznych o wagach samochodowych do ważenia pojazdów w ruchu (Dz. Urz. Głównego Urzędu Miar Nr 6, poz. 40). Przepisy te precyzowały warunki, od których spełnienia uzależnione było prawidłowe określenie masy pojazdu, masy przewożonego ładunku oraz oznaczenie obciążenia osi pojazdu w ruchu. Ponieważ w protokole kontroli pojazdu, ustalenia obciążenia osi pojazdu i jego masy, stanowiące podstawę do określenia wysokości opłaty lub kary, zdaniem skarżących, czyniono w oparciu o przepisy ww. zarządzenia, sądom administracyjnym przyszło rozstrzygać o charakterze tego aktu prawnego w świetle przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. i o tym, czy rzeczywiście to zarządzenie było podstawą wydania skarżonych decyzji (np. w sprawach o sygn. akt OSK 1181/04, OSK1395/04, OSK 1817/04 i OSK 1848/04).

W wyrokach z dnia 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1362/04, sygn. akt OSK 1363/04 i sygn. akt OSK 1263/04, 11 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1396/04, i sygn. akt OSK 1393/04 NSA stwierdził, że z akt administracyjnych wynika, iż zarządzenie nr 39 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 22 grudnia 2000 r. nie stanowiło podstawy wydania decyzji administracyjnej. Organy, wydając decyzje administracyjne i wymierzając kary pieniężne, nie wskazywały jako podstawy przepi-

sów tego zarządzenia, a podstawą wydania skarżonych decyzji były przepisy art. 13 ust. 2a i 2b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

W sprawach sygn. akt OSK 1091/04, OSK 1275/04, OSK 1373/04 i OSK 1096/04 przedmiotem były kary pieniężne wymierzone za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia przez umieszczenie w pasie drogowym, bez zgody zarządcy drogi, urządzeń reklamowych bądź urządzeń spełniających podobne funkcje, co stanowi swoiste *signum temporis* naszych czasów. W wyroku z dnia 30 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1096/04, w którym NSA uznał, że o tym, czy mamy do czynienia z określeniem przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej czy z reklamą, decydujące znaczenie będzie miało to, czy umieszczone na zewnątrz firmy oznaczenia mają na celu tylko informowanie o prowadzonej przez określony podmiot działalności, czy też zawierają sformułowania mające na celu wpływanie też na kształtowanie się popytu, zwiększenie zbytu, rozszerzenie klienteli. W wyroku z dnia 10 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1091/04 NSA w oparciu o wykładnię art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, uwzględniając również brzmienie art. 46 § 1 i art. 143 k.c., wywiódł, że „umieszczenie reklam na okalających drogę słupach energetycznych lub latarniach w taki sposób, że ingerują one w przestrzeń nad drogą, jest naruszeniem prawa własności gruntu a jednocześnie samowolnym zajęciem pasa drogowego w rozumieniu ustawy o drogach publicznych”. Opłata i kara pieniężna za zajęcie pasa drogowego, przewidziane w art. 40 ust. 3 i 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086) mają charakter ściśle administracyjny i dla oceny rozpoznawanej sprawy bez znaczenia jest, że skarżący uiszcza czynsz z tytułu umowy cywilnoprawnej za wykorzystywanie słupów energetycznych i latarni do eksponowania reklam. W wyrokach z dnia: 6 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1275/04 i 11 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1373/04 NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że tablica reklamowa (pylon) zawierająca logo firmy prowadzącej stację benzynową, asortyment paliw wraz z cenami oraz godziny otwarcia stacji, mieści się w pojęciu reklamy (w dacie wydania kontrolowanej decyzji ustawa o drogach publicznych nie zawierała jeszcze definicji reklamy). Skoro obiekt reklamowy (pylon) znajdował się w pasie drogowym drogi krajowej na obszarze niezabudowanym, bez zgody zarządcy drogi, to zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi prawidłowo naliczył karę pieniężną w oparciu o § 1 ust. 3 w związku z § 10a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 6, poz. 33 ze zm.). Ponieważ art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o drogach publicznych wprowadził zakaz umieszczania reklam poza obszarami zabudowanymi, z wyjątkiem parkingów, powyżej powołane rozporządzenie nie zawiera

stawki opłaty za reklamy w obszarze niezabudowanym. W takim przypadku, do ustalenia wysokości kary pieniężnej za zajęcie pasa drogi w obszarze niezabudowanym, zastosowanie ma stawka za reklamy na obszarze zabudowanym.

W przedmiocie uprawnień do kierowania pojazdami, w wyroku z dnia 24 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1223/04, NSA zajął stanowisko, że postępowanie administracyjne w sprawie zatrzymania prawa jazdy, gdy kierowca przekroczył limit 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, organ wszczyna z datą doręczenia wniosku komendanta, nie wydając odrębnego aktu o wszczęciu postępowania.

W wyroku z dnia 24 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1242/04 NSA wyraził pogląd, że z rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 czerwca 1999 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców wynika, że czynności orzecznicze dotyczą stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami u osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi lub tramwajami oraz osób kierujących tymi pojazdami. Orzeczenia wydane w tym postępowaniu stanowią jedynie stwierdzenie stanu zdrowia określonej osoby, a więc mają charakter zaświadczeń o stanie faktycznym.

Kontrowersje w orzecznictwie wywołało zagadnienie wymierzenia kary pieniężnej za przejazd po drogach krajowych w sytuacji, gdy kierowca pojazdu samochodowego posiada kartę opłaty miesięcznej lub rocznej, niewypełnioną w części dotyczącej numeru rejestracyjnego lub terminu ważności karty. Stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz. U. Nr 150, poz. 1684 ze zm.) kartę wypełnia jednostka upoważniona do przyjmowania opłat. W wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1875/04 przyjęto stanowisko, że niewypełnienie karty opłaty przez jednostkę przyjmującą opłatę i posłużenie się taką kartą przez kierowcę oznacza, że karta nie jest dokumentem potwierdzającym wniesienie opłaty, a wobec tego na przedsiębiorcę może być nałożona kara pieniężna. Natomiast w wyroku z dnia 5 grudnia 2005 r. sygn. akt I OSK 208/05 zaprezentowano pogląd, że posiadanie karty opłaty niewypełnionej przez jednostkę przyjmującą opłatę nie może obciążać przedsiębiorcy i nie może prowadzić do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej.

W wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1787/04 NSA podkreślił, że zamieszczoną w art. 18 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym definicję przewozu osób do miejsca docelowego należy rozumieć w ten sposób, że chodzi w niej o miejsce docelowe jazdy przewoźnika, a nie poszczególnych osób czy grupy osób, a od tak określonego miejsca docelowe-

go przewoźnik, wracając do kraju, nie może już przewozić pasażerów. Z kolei w wyroku z dnia 17 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1517/04 NSA wyraził pogląd, że obowiązek zarządzenia instalowania i używania w pojazdach przyrządu kontrolnego, zakreślony w art. 10 ust. 1 umowy międzynarodowej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 kwietnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. Nr 44, poz. 432), a norma wyrażona w art. 10 ust. 3 powoływanej umowy nie wymagała wprowadzenia regulacji do krajowego porządku prawnego i ma bezpośrednie zastosowanie dla określenia obowiązków przedsiębiorcy. Wymaga zaznaczenia również wyrok z dnia 23 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1228/04, w którym NSA uznał, że dopiero stwierdzenie naruszeń wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.) po pisemnym ostrzeżeniu skutkuje wszczęciem postępowania w sprawie cofnięcia licencji. Przyjęcie innego rozumienia owego pisemnego ostrzeżenia przedsiębiorcy pozbawiałoby wskazany przepis jakiegokolwiek znaczenia normatywnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2005 r. sygn. akt I OSK 99/05 wyrażono stanowisko, że wykonywanie przewozu kabotażowego pojazdem samochodowym zarejestrowanym za granicą przez przedsiębiorcę krajowego nie wymaga zezwolenia, a wobec tego nie może być nałożona na takiego przedsiębiorcę kara pieniężna.

13. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami

Większość spraw z tego zakresu dotyczyła uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych, scalenia oraz podziału nieruchomości, opłat adiacenckich oraz wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości.

Z analizy rozpoznawanych spraw wynika, że z względu na poruszane problemy prawne oraz znaczenie społeczne na szczególną uwagę zasługują sprawy dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości oraz sprawy z zakresu komunalizacji.

W sprawie o sygn. akt OSK 868/04 NSA wyraził pogląd, że art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) nie uzależnia uznania wywłaszczonej nieruchomości za zbędną od przyczyn, które spowodowały jej niewykorzystanie. Okoliczność, że niewykorzystanie działek wykupionych w trybie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości spowodowane było brakiem środków finansowych, jak również że inwestor zamierza w przyszłości działki te wykorzystać, nie ma wpływu na ocenę zbędności nieruchomości na cel oznaczony w akcie nabycia.

Na uwagę zasługuje wyrok w sprawie o sygn. akt OSK 1156/04, w którym NSA wyraził pogląd, że skoro ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, jak również z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie przewidywały przedawnienia roszczeń o wypłatę odszkodowania, to błędnie sąd pierwszej instancji, a wcześniej organy przyjęły, że roszczenie to podlegało przedawnieniu na podstawie art. 117 i 118 k.c. Na gruncie prawa administracyjnego o przedawnieniu roszczenia ustalonego decyzją można mówić jedynie wtedy, gdy przepis prawa wyraźnie tak stanowi. Takim przepisem stanowiącym przeszkodę w dochodzeniu roszczeń przez zainteresowanych jest art. 7 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) stanowiący, że niewypłacone do dnia wejścia w życie ustawy części odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości wypłaca się jednorazowo po ich zrewaloryzowaniu w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

W grupie spraw związanych z odszkodowaniem ustalonym na zasadach przewidzianych dla wywłaszczanych nieruchomości na uwagę zasługuje sprawa o sygn. akt OSK 1155/04, w której NSA zajął stanowisko, że art. 73 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) należy rozumieć jako nakładający na wszystkie uwłaszczone gminy, władające w dniu 31 grudnia 1998 r. nieruchomościami zajętymi pod drogi publiczne gminne (gminne i lokalne miejskie), obowiązek wypłaty odszkodowania za nieruchomości zajęte pod te drogi.

Ze stosunkowo niewielkiej liczby spraw, jakie wpłynęły do NSA z zakresu komunalizacji, większość dotyczyła nabycia mienia Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego w trybie przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Przepisy dotyczące komunalizacji w tym trybie, z uwagi na ich nieprecyzyjność, w dalszym ciągu nastroczają trudności przy ich stosowaniu i w związku z tym przedstawiono składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, o którym wspomniano w pierwszej części *Informacji*.

W wyroku z dnia 7 września 2005 r. sygn. akt I OSK 193/05 NSA stwierdził, że w świetle przepisu art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie zasad sprzedaży lokali stanowiących własność gminy, w której w sposób zróżnicowany określi wysokość bonifikat, uzależniając je od szczegóło-

wych warunków dotyczących zbywanych nieruchomości, jak np. powierzchnia lokalu, jego stan techniczny, data budowy, liczba lokali w budynku itp.

W sprawach dotyczących opłat adiacenckich, w wyroku z dnia 21 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1318/04, NSA podkreślił, że ustalając opłatę adiacencką właściwy organ winien zastosować przepisy obowiązujące w dacie wydawania decyzji, niezależnie od tego, czy obowiązywały one już w dniu podziału nieruchomości. Należy jednak zauważyć, że spośród spraw z zakresu opłat adiacenckich, rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, większość dotyczyła opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku ich podziału. Zdaniem NSA, art. 98 ust. 4 ww. ustawy od dnia wejścia w życie ustawy, po kolejnych jej nowelizacjach, dopuszczał możliwość obciążenia obowiązkiem uiszczenia opłat adiacenckich, a brak uchwały rady gminy w przedmiocie stawki opłaty adiacenckiej w chwili wydania decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości nie wyłącza dopuszczalności wydania decyzji w przedmiocie opłaty. Właściciel dokonujący podziału nieruchomości musi się liczyć z możliwością ustalenia tej opłaty w okresie 3 lat od daty dokonania podziału, nawet jeżeli w dacie dokonania podziału nie było uchwały rady gminy ustalającej stawkę podstawy opłaty adiacenckiej (por. wyrok z dnia 25 października 2005 r. sygn. akt I OSK 83/05).

Co do przesłanek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności NSA uznał, że jedną z nich było legitymowanie się przez wnioskodawcę prawem użytkowania wieczystego nieruchomości, zarówno w dniu 26 maja 1990 r., jak i w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 24 października 2001 r. W sytuacji gdy osoba fizyczna, która była użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu 26 maja 1990 r., zmarła przed dniem wejścia w życie ustawy, a w tej dacie prawo użytkowania wieczystego przysługiwało następcy prawnemu, to temu spadkobiercy przysługuje roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego (wyrok z dnia 11 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1169/04).

W sprawach dotyczących gruntów warszawskich i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, w wyroku z dnia 14 października 2005 r. sygn. akt I OSK 58/05, NSA wyraził pogląd, że do gruntów przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy odnosi się regulacja art. 214 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wobec tego do spraw „zwrotu” gruntów warszawskich nie ma zastosowania art. 136 ust. 3 tej ustawy.

W wyroku z dnia 2 sierpnia 2005 r. sygn. akt OSK 1903/04 NSA zauważył, że w świetle unormowania zawartego w treści art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U.

1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), organ mógł wygasić zarząd tylko w całości, a nie w ułamkowej części.

NSA odniósł się także do problemów związanych ze stosowaniem przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.). Istnieje bogate orzecznictwo, głównie NSA, ale także Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stosowania przepisów wskazanego wyżej dekretu oraz przepisów wykonawczych. Jeszcze w 2004 r. pojawiła się rozbieżność orzecznictwa (np. por. wyrok OSK 46/04 i wyrok w sprawie IV SA/Wa 250/04) co do tego, czy orzekanie w sprawach o przejęciu na własność Skarbu Państwa określonej nieruchomości na podstawie przepisów wspomnianego dekretu należy do organów administracji i w konsekwencji także do sądów administracyjnych czy też do sądów powszechnych. Problem ten wymaga rozstrzygnięcia.

14. Sprawy dotyczące przejęcia mienia

W tym obszarze przeważały sprawy dotyczące legalności decyzji dotyczącej stwierdzenia, czy nieruchomość ziemską obejmująca zespół pałacowo-parkowy podlega działaniu dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. W wyroku z dnia 18 października 2005 r. sygn. akt OSK 1518/04 NSA, zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą, stwierdził, że jeżeli przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowiły o przejęciu na cele reformy rolnej nieruchomości ziemskich, to nie dotyczyło to wszystkich innych, ze względu na rodzaj, nieruchomości. W orzecznictwie zwracano uwagę na fakt, że ani przepisy dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17), zwanym dalej dekretem rolnym, ani też przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 45 ze zm.) nie określały pojęcia „nieruchomość ziemską” użytego w przepisie art. 2 ust. 1 dekretu stanowiącego, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie. Powołano przepis art. 46 § 1 k.c., który odróżnia trzy rodzaje nieruchomości: gruntowe, budynkowe i lokalowe. Natomiast określenie pojęcia nieruchomości rolnych w k.c. nastąpiło w art. 46 nowelą z 1990 r. Jeżeli więc przepisy dekretu rolnego stanowiły o przejęciu na cele reformy rolnej nieruchomości ziemskich, to nie dotyczyło to wszystkich innych, ze względu na rodzaj, nieruchomości. NSA podkreślił, że Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na potrzebę przyjęcia ścieśniającej wykładni przepisów dekretu rolnego, brak bowiem jest podstaw, ażeby przepisy nacjonalizacyjne, które wprowadziły rewolucyjne ograniczania prawa, wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczania prawa,

i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu (wyrok z dnia 8 maja 1992 r. sygn. akt III PRN 23/92). Stanowisko zaprezentowane w tym wyroku jest całkowicie zgodne z linią orzecniczą prezentowaną dotychczas w tego rodzaju sprawach (por. m.in. sprawy o sygn. akt IV SA 2582/98, IV SA 2416/98, IV SA 274/01, IV SA 3270/01, IV SA 5146-5148/02). Odchodząc od ww. linii NSA w wyroku z dnia 2 marca 2005 r. sygn. akt OSK 473/04 stwierdził, że, chociaż ani dekret rolny, ani przepisy wykonawcze do tego dekretu nie definiowały pojęcia „nieruchomość ziemską”, to jednak ustawodawca miał na względzie obiekty mające charakter mienia rolniczego, co dotyczy również zespołów dworsko-pałacowych, które pozostawały w funkcjonalnej łączności z całym majątkiem ziemskim. Ponadto NSA stwierdził, że cele reformy rolnej nie stały na przeszkodzie przejęciu nieruchomości ziemskiej, na której stały pałace z ogrodami czy zespoły dworsko-pałacowe. Wskazał przy tym na incydentalne stanowisko przyjęte w wyroku NSA z dnia 6 września 1999 r. sygn. akt IV SA 1146/97. Powyższe rozbieżności mogą budzić niepokój i wymagają zajęcia stanowiska.

W sprawach dotyczących przejęcia przedsiębiorstw na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, zwanej dalej ustawą nacjonalizacyjną, także powstał wyłom w linii orzecniczej na tle możliwości upaństwowienia nie tylko majątku stanowiącego własność przejmowanego przedsiębiorstwa, lecz także majątku wprawdzie użytkowanego przez to przedsiębiorstwo, ale będącego własnością osób trzecich. W wyroku z dnia 13 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1402/04 NSA wyraził pogląd, że przejęcie przedsiębiorstwa w trybie ustawy nacjonalizacyjnej obejmowało wszystkie składniki majątkowe niezbędne do jego prawidłowego funkcjonowania, niezależnie od tego, czyją stanowiły one własność. Stanowisko wyrażone w tym wyroku odbiega jednak od stanowiska zajmowanego w orzecnictwie NSA, w którym przyjmowano, że ustawa nacjonalizacyjna nie upoważniała do przejęcia w ramach nacjonalizowanego przedsiębiorstwa na własność Państwa mienia, z którego przedsiębiorstwo to korzystało, nie będąc jednak jego właścicielem (jako dzierżawca lub najemca). Odmienny pogląd wyrażono w wyroku z dnia 13 września 2001 r. sygn. akt IV SA 1246/99 wydanym w przedmiocie przejęcia przedsiębiorstwa na podstawie art. 2 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, w którym NSA wyraził pogląd, że ustawa ta nie daje podstaw do twierdzenia, że przejęcie na własność Państwa przedsiębiorstwa należącego do podstawowych gałęzi gospodarki narodowej powodowało również przejęcie nieruchomości związanych funkcjonalnie z przedsiębiorstwem, stanowiących jednak własność osób trzecich. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazał na art. 1 ustawy, określający

cel nacjonalizacji oraz brak w ustawie definicji terminu „przedsiębiorstwo”, a także na przepis art. 40 Kodeksu handlowego z 1934 r., który określał, jakie składniki przedsiębiorstwa, kiedy i w jakim zakresie przechodzą na nabywcę w przypadku zbycia przedsiębiorstwa, oraz literaturę prawniczą, jak też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1992 r. sygn. akt III ARN 23/92, w którym zwrócono uwagę na to, że przepisów nacjonalizacyjnych, które wprowadziły rewolucyjne ograniczenia prawa własności, nie należy interpretować w sposób bardziej ograniczający prawa, i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu. Nie można przejść od przedsiębiorstwa więcej niż ono samo posiadało, zwłaszcza gdy majątek ten stanowił własność osób trzecich, niebędących właścicielami przedsiębiorstwa i adresatami ustawy nacjonalizacyjnej, jak też nie było to niezbędne do realizacji celów ustawy. Pozbawić skutecznie prawa własności można tylko właściciela, a nie posiadacza rzeczy (najemcy, dzierżawcy). Należy dodać, że w latach sześćdziesiątych orzecznictwo Sądu Najwyższego dopuszczało możliwość przejścia na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej na własność Państwa przedsiębiorstwa jako całości jego składników niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania, niezależnie od tego, czyją stanowiły one własność. Reminiscencję tego stanu rzeczy stanowił wyrok z dnia 14 maja 1996 r. sygn. akt IV SA 628/98, w którego uzasadnieniu NSA powołał wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 1967 r. sygn. akt I CZ 74/67 wyrażający pogląd, że przejęte przedsiębiorstwa przechodziły na własność Państwa w całości wraz z majątkiem w najszerszym znaczeniu, bez wyłączenia jakichkolwiek obiektów będących składnikami przedsiębiorstwa w chwili przejścia – bez względu na to, czyją własność stanowiły.

Rozpatrywano także sprawy dotyczące legalności orzeczeń o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczących przyznania odszkodowania za przejęte przez Państwo na własność przedsiębiorstwa na podstawie przepisów ustawy nacjonalizacyjnej. W wyroku z dnia 22 lipca 2005 r. sygn. akt I OSK 230/05 NSA wskazał na związanie wyrokiem z dnia 5 lutego 2003 r., w którym NSA stwierdził, że nie zostało wykonane przez Radę Ministrów upoważnienie określone w art. 7 ust. 4 i 6 powyższej ustawy co do wskazania organu właściwego do rozstrzygnięcia spraw o odszkodowanie w związku z przejęciem przedsiębiorstwa na podstawie tej ustawy oraz zasad ustalania tego odszkodowania, co powoduje, że brak jest organu właściwego do rozstrzygnięcia w sprawie odszkodowania.

15. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W sprawach z zakresu ochrony środowiska NSA odnosił się do stanów prawnych obowiązujących przed wprowadzonymi w 2005 r. licznymi zmianami ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Przedmiotem orzekania były też sprawy, w których podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia stanowiły przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) dotyczące wymiaru kary pieniężnej za usunięcie bez zezwolenia drzew.

W sprawach o sygn. akt OSK 1582/04 i OSK 1027/04 NSA dokonał wykładni art. 48 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ust. 1b pkt 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i stwierdził, że karę pieniężną za usunięcie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia organ gminy wymierza wyłącznie użytkownikowi nieruchomości. Nie ma podstaw do wymierzenia takiej kary osobie trzeciej, gdyż nie jest ona zobowiązana do utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów rosnących na cudzej nieruchomości, a tym samym nie jest uprawniona (brak przymiotu strony) do uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów z takich nieruchomości. Natomiast w sprawie o sygn. akt OSK 1919/04 NSA stwierdził, że kara pieniężna za wycięcie drzew bez zezwolenia nie jest podatkiem ani inną daniną publiczną określoną w art. 217 Konstytucji RP, lecz określoną w ustawie administracyjną sankcją za naruszenie obowiązków określonych w ustawie. Przepisy o karach za usunięcie drzew mają na celu zapewnienie przestrzegania zasady ochrony środowiska wyrażonej w art. 5 Konstytucji RP.

Nakładanie kar w oparciu o przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska było przedmiotem rozważań NSA w sprawie o sygn. akt OSK 1645/04, w której NSA odniósł się do art. 304 Prawa ochrony środowiska i stwierdził, że określenie użyte w tym przepisie: „stosuje się nowe stawki od dnia ich wprowadzenia” daje podstawę organowi wydającemu decyzję o nowym wymiarze kary do zastosowania nowych zasad ustalania kary, bowiem w wyniku upoważnienia ustawowego Rada Ministrów wprowadziła również nowe zasady, a nie tylko nowe stawki kar. Zamiarem ustawodawcy mogło być wyłącznie doprowadzenie do tego, aby zarówno podmiot przekraczający ustalone normy lub w inny sposób naruszający zasady ochrony środowiska po raz pierwszy w 2002 r., jak i ten podmiot, który już od dłuższego czasu (a więc przed 1 stycznia 2002 r.) dopuszczał się naruszenia lub przekroczenia ustalonych norm, były traktowane z uwzględnieniem zasad państwa prawnego oraz równości wobec prawa. Temu właśnie ma służyć wydawana na podstawie art. 304 Prawa ochrony środowiska decyzja o ustaleniu nowej kary biegnącej w razie wprowadzenia w życie nowych stawek, ale również nowych zasad obliczania tej kary – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów stanowiącego akt wykonawczy do tej ustawy.

W sprawie sygn. akt OSK 1764/04, której przedmiotem było wstrzymanie działalności powodującej pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażającej życiu lub zdrowiu ludzi, NSA stwierdził, że skoro ustawodawca

w treści art. 364 Prawa ochrony środowiska obok osób fizycznych wyszczególnionych pod literą „c” art. 3 pkt 20 Prawa ochrony środowiska (korzystających ze środowiska w zakresie wymagającym pozwolenia) wymienił nadto osoby fizyczne bez tego zastrzeżenia, to znaczy, że przedmiotowo zakres art. 364 Prawa ochrony środowiska odnosi zarówno do podmiotów wymagających pozwolenia na korzystanie ze środowiska, jak i innych, takiego pozwolenia niewymagających. Przedmiotowo przepis art. 364 Prawa ochrony środowiska odnosi się do każdej działalności, która powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu i zdrowiu ludzi. Ustawodawca nie wskazał kryteriów „pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach” ani definicji „zagrożenia zdrowia i życia”, dlatego w każdej sprawie ta ocena musi być indywidualnie przeprowadzona i logicznie uzasadniona, ze wskazaniem, jakie powody złożyły się na zakwalifikowanie pogorszenia stanu środowiska do „znacznych” rozmiarów, w odróżnieniu od rozmiarów „nieznacznych” i co przesądziło o ocenie, że dany wpływ na środowisko zagraża życiu lub zdrowiu ludzi. Np. w sprawie o sygn. akt OSK 1467/04 NSA stwierdził, że art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, mówiący o „określonej działalności”, nie precyzując, co przez to pojęcie należy rozumieć, ani nie wykluczając z tego pojęcia pewnych rodzajów działalności, może mieć zastosowanie do każdej działalności, która pogarsza stan środowiska i stanowi zagrożenie życia lub zdrowia ludzi.

W sprawie o sygn. akt OSK 1302/04 NSA dokonał analizy przepisu art. 419 Prawa ochrony środowiska, określając zakres i formy nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska w stosunku do uchwał Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwanego dalej NFOŚiGW oraz wojewody w stosunku do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwanych dalej wojewódzkimi funduszami. Ponieważ organy NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy mają charakter kolegialny, to formą ich działania są uchwały, w stosunku do których wprowadzono ustawowy wymóg przekazywania – w ciągu 7 dni od podjęcia – organowi nadzoru. Zgodnie z art. 419 ust. 7 Prawa ochrony środowiska, po upływie terminu określonego w ust. 3 tego przepisu, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW lub wojewódzkich funduszy, ale może zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego. Powyższy przepis nie wprowadza ograniczeń w kwestii uchwał, które mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego. W konsekwencji NSA stwierdził, że podjęta przez Radę Nadzorczą WFOŚiGW w Warszawie – z przekroczeniem kompetencji ustawowych – uchwała w przedmiocie odmowy umorzenia części pożyczki nie podlegała nadzorowi wojewody i kontroli sądu administracyjnego.

Aktów prawa miejscowego dotyczył wyrok z dnia 25 stycznia 2005r. sygn. akt II SA/Kr 1385/04, w którym sąd stwierdził, że programy ochrony środowiska nie stanowią aktów prawa miejscowego. Realizują one politykę ekologiczną państwa, a ich treść z założenia ma znaczenie kierunkowe, niekonkretyzujące uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Także w wyroku z dnia 30 maja 2005r. sygn. akt OSK 1497/04 NSA podkreślił, że w aktualnym stanie prawnym stanowienie aktów prawa miejscowego (z wyjątkiem trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), nie wymaga przeprowadzenia przez organy administracji publicznej postępowania dowodowego, a także zasięgnięcia opinii biegłych i ekspertyz. Oczywiście strona podważająca legalność aktu prawa miejscowego ma prawo powoływać się na wszelkie środki dowodowe, a nawet wykazywać wadliwość ekspertyz przeprowadzonych przez organ przed wydaniem aktu normatywnego, jednakże wyłącznie w aspekcie zgodności aktu normatywnego z prawem. Oznacza to, że sąd administracyjny, badając legalność aktów prawa miejscowego, ogranicza się do badania zgodności tych aktów w ramach obowiązującego systemu prawa.

16. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

Przedmiotem spraw z tego zakresu było m.in. badanie legalności uchwał rady gminy o ustaleniu stawek opłat za wodę i ścieki na podstawie art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. Nr 9, poz. 42 ze zm.).

W wyroku z dnia 20 października 2005 r. sygn. akt II OSK 138/05 NSA stwierdził, że uchwała rady gminy w sprawie stawek opłat za wodę i ścieki nie należy do materii regulowanej prawem miejscowym, a jest aktem kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok z dnia 29 listopada 2001 r. sygn. akt SA/Wr 1415/01).

W wyroku z dnia 21 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1741/04 NSA wyraził pogląd, że w sytuacji, gdy sama gmina prowadziła całą gospodarkę wodociągowo-kanalizacyjną, to mogła być traktowana jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w znaczeniu funkcjonalnym, zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72 z 2001 r., poz. 747 ze zm.). Prowadząc faktycznie działalność usługową w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków gmina, posiadająca osobowość prawną z mocy art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, usytuowała się w takiej samej sytuacji, jak każdy inny dostawca prowadzący działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (por. wyrok z dnia 31 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1335/04). Ustalenie taryfy stanowi konsekwencję i wykonanie regulaminu do-

starczania wody i odprowadzania ścieków (por. wyrok z dnia 20 czerwca 2004 r. sygn. akt OSK 313/04), w którym gmina występuje jako podmiot świadczący usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków z sieci wodociągowej gminy, była więc władna określić taryfy i przedłożyć je do zatwierdzenia radzie gminy, uchwała ta zaś nie może zostać uznana jako sprzeczna z prawem.

W wyroku z dnia 31 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1336/04 NSA stwierdził, że związek międzygminny nie może – przez sam fakt, że prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrywania w wodę – pozbawiać radę gminy, na terenie której dostarcza wodę, ustawowo zagwarantowanych przez art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę... kompetencji do zatwierdzania w drodze uchwał taryf. Ponadto NSA stwierdził, że tego rodzaju uchwały dotyczące ustalania taryfy w zakresie zaopatrzenia w wodę należą do spraw z „zakresu administracji publicznej”.

Stosunkowo wiele spraw dotyczyło również opłat stosowanych w związku z wprowadzaniem ścieków do wód. Przy rozpatrywaniu spraw dotyczących odroczenia podwyższonej opłaty za wprowadzenie ścieków do wód bez pozwolenia wodnoprawnego pojawił się problem kompetencji do wystąpienia z wnioskiem o wydanie w tego rodzaju sprawach decyzji administracyjnej, a konkretnie, czy uprawnioną w tym zakresie jest gmina, czy też utworzona przez tą gminę jednostka pomocnicza prowadząca działalność w zakresie odbioru ścieków z terenu gminy i wprowadzania tych ścieków do odbiornika (wód gruntowych). W wyroku z dnia 24 lutego 2005 r. sygn., akt OSK 1192/04 NSA uznał, że gmina, pomimo że utworzyła jednostkę pomocniczą, której powierzyła działalność w zakresie odprowadzania ścieków do odbiornika, nadal pozostaje podmiotem korzystającym w tym zakresie ze środowiska ze wszystkimi konsekwencjami w zakresie obowiązków publicznoprawnych. Mimo że gmina posiada osobowość prawną i w określonych sytuacjach prowadzi działalność gospodarczą w formie komunalnych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego w zakresie zadań własnych określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), której celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, to jednak gminy nie można uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej. Jest ona natomiast niewątpliwie jednostką organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą. Realizując zadania własne w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, gmina może zawrzeć w tym celu umowę z przedsiębiorstwem usług komunalnych zorganizowanym jako spółka z o.o. o świadczenie usług polegających na eksploatacji sieci i urządzeń wodnych i kanalizacyjnych oraz na dostawę wody, odbiór ście-

ków i ich oczyszczanie. Zawarcie takiej umowy nie może przenieść na przedsiębiorstwo usług komunalnych obowiązku wystąpienia z wnioskiem o odroczenie płatności podwyższonych opłat z tytułu wprowadzenia ścieków do wód gruntowych, obowiązek publicznoprawny bowiem nie może być przenoszony umową cywilnoprawną. Przepis art. 317 ust. 1 Prawa ochrony środowiska stanowi, iż termin płatności opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnej kary pieniężnej odracza się na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska obowiązującego do ich uiszczenia, jeżeli realizuje on terminowo przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat albo kar w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia złożenia wniosku. NSA przyjął, że podmiotem mającym interes prawny w uzyskaniu odroczenia podwyższonych opłat jest wyłącznie gmina, do której obowiązku należy wystąpienie ze stosownym wnioskiem w przedmiotowej sprawie do marszałka województwa, jest ona bowiem podmiotem korzystającym ze środowiska, obowiązującym do ponoszenia opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Pogląd ten stanowi odejście od dotychczasowego orzecznictwa administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w którym jednolicie przyjmowano, że podmiotem korzystającym ze środowiska, w rozumieniu przepisów z dziedziny ochrony środowiska, jest ten podmiot, który korzysta ze środowiska. W razie powierzenia prowadzenia działalności, z którą wiąże się korzystanie ze środowiska, utworzonej przez gminę w tym celu jednostce pomocniczej, podmiotem korzystającym ze środowiska jest ta jednostka pomocnicza (por. wyroki z dnia: 25 czerwca 2003 r. sygn. akt IV SA 3747/01, 6 listopada 2003 r. sygn. akt IV SA 1235/02, 7 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 44/99, 19 grudnia 2002 r. sygn. akt Sa/Sz 642/01, 7 listopada 2003 r. sygn. akt IV SA 1767/02, 20 stycznia 2003 r. sygn. akt IV SA 973/01).

Szereg wątpliwości interpretacyjnych powstawało na styku Prawa wodnego z Prawem budowlanym. W wyroku z dnia 21 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1814/04 NSA stwierdził, że kompetencji starosty do nakazania rozbiórki urządzeń wodnych, wykonanych bez pozwolenia wodnoprawnego, nie można wywodzić z art. 140 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115 poz. 1229 ze zm.). Jest to klasyczny przykład domniemania kompetencji organu, naruszający zasady demokratycznego państwa prawnego i legalizmu wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

W postanowieniu z dnia 28 czerwca 2005 r. sygn. akt II Sa/Gd 188/05 NSA stwierdził, że oddawanie w użytkowanie obwodów rybackich przez organ administracji publicznej odbywa się według reguł cywilnoprawnych, a więc nie poprzez jednostronne władcze rozstrzygnięcia organów administracji publicznej (art. 13 ust. 3 i 5 Prawa wodnego).

17. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii oraz rolnictwa

Wśród spraw z zakresu geodezji i kartografii większość dotyczyła zmian w operacie ewidencji gruntów. NSA kilkakrotnie ustosunkowywał się do kwestii usuwania błędów i prostowania oczywistych omyłek w ewidencji. W wyroku z dnia 6 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1644/04 wskazano, że w trybie przewidzianym w art. 113 § 1 k.p.a., sprostowane mogą być błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez organ administracji publicznej decyzjach. Ewidencja gruntów i budynków nie jest natomiast decyzją, lecz – jak stanowi art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.) – zbiorem określonych tą ustawą informacji. Zatem przepis art. 113 § 1 k.p.a. mógłby stanowić podstawę do sprostowania oczywistej omyłki w decyzji wydanej np. w sprawie dokonania zmiany w ewidencji gruntów, ale nie może on stanowić podstawy prawnej do prostowania omyłek, nawet nieistotnych, w zbiorze informacji, jakim jest ewidencja gruntów i budynków. Ponadto kwestia przebiegu granic działki skarżącego, a tym samym zasięgu przysługującego mu prawa własności, nie może być przedmiotem postępowania dotyczącego dokonania usunięcia błędu w ewidencji gruntów. Problem ten może zostać rozwiązany wyłącznie w toku innego postępowania. Również w wyroku z dnia 22 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1786/04 NSA wskazał, że nie można dokonać korekty błędu wpisu do ewidencji w trybie art. 113 § 1 k.p.a., dokonując zmian dotyczących numerów działek i powierzchni gruntu. Natomiast w wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1568/04 NSA, analizując problem organu właściwego do dokonywania zmian w ewidencji, zaznaczył, że w poprzednio obowiązującym w sprawie ewidencji gruntów i budynków rozporządzeniu Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 r. (Dz. U. Nr 158, poz. 813 ze zm.), było wyraźnie powiedziane w § 30 ust. 4, że sprostowanie błędów i pomyłek w ewidencji odbywa się w trybie przepisów k.p.a. Oznaczało to, że w każdym takim przypadku organ prowadzący ewidencję, powinien był przeprowadzić postępowanie administracyjne zakończone decyzją w rozumieniu przepisów k.p.a. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. nie zawiera w tej materii tak klarownych uregulowań, co nie oznacza, że z przepisów tego rozporządzenia nie można wyprowadzić podstawy upoważniającej organ ewidencyjny do dokonania usunięcia błędu istniejącego w ewidencji.

Kwestia ustalania, w toku postępowania z zakresu geodezji i kartografii, prawa własności, została również zasygnalizowana w uzasadnieniu wyroku z dnia

20 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1320/04. NSA wskazał, że art. 21 Prawa geodezyjnego i kartograficznego normuje jedynie znaczenie ewidencji gruntów dla oznaczenia nieruchomości. Ustalenie zaś prawa własności w zakresie przebiegu spornej granicy nie może być dokonane w trybie zmiany ewidencji gruntów, gdyż przeprowadzenie postępowania rozgraniczeniowego stanowi odrębną od zmiany w ewidencji gruntów sprawę.

Problematyka rolna wystąpiła w zaledwie kilku sprawach. W wyroku z dnia 25 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1894/04 NSA dokonał wykładni przepisu art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 80 ze zm.), który stanowił, że grunty zabudowane mogą być scalane tylko na wniosek właściciela i pod warunkiem rozbiórki i przeniesienia przez niego zabudowań w oznaczonym terminie albo wyrażenia zgody na dokonanie rozliczenia wartości zabudowań w gotówce, bądź w innej formie. Ograniczenie zawarte w tym przepisie nie stanowiło przeszkody do objęcia scaleniem gruntów niezabudowanych, które mogły stanowić i jak ustalono w przedmiotowej sprawie stanowiły część działki siedliskowej. Pojęcia „grunty zabudowane” i „działka siedliskowa” nie są bowiem tożsame i scaleniem, zgodnie z omawianym przepisem, nie mogły być objęte tylko grunty zabudowane, a nie niezabudowana część działki siedliskowej. Nie narusza wymienionego przepisu wydzielenie w czasie scalenia z części niezabudowanej działki siedliskowej, bez zgody właściciela tej działki, drogi stanowiącej dojazd do gruntów innego rolnika.

W wyroku z dnia 11 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1001/04 NSA stwierdził, że w sytuacji, gdy brak przepisu przejściowego, który jednoznacznie wprowadzałby zakaz umarzania zaległych należności i opłat w przypadku inwestycji z zakresu kultu religijnego, brak jest też podstaw do negowania bezpośredniego działania nowego prawa, obowiązującego od dnia 23 lutego 2000 r., do istniejących w tym dniu stanów faktycznych. Wprowadzane od tego dnia zasady dotyczące przedmiotowych należności i opłat odnoszą się więc także do zaległych i nieuiszczonych należności z lat wcześniejszych i pogląd ten nie jest sprzeczny z zasadą *lex retro non agit*. Tym samym zakwestionował pogląd, że przepis art. 12 ust. 16 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm.) wprowadzony ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136), która weszła w życie w dniu 23 lutego 2000 r., stanowi podstawę do umorzenia przez marszałka województwa całości lub części należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolniczych z uwagi na realizowaną na tym terenie inwestycję o charakterze użyteczności publicznej, m.in. z zakresu kultu religijnego, tylko w stosunku do rat należnych od 2000 r., a nie za lata

wcześniejsze i stwierdził, że przepis ten może stanowić podstawę do umorzenia także opłat należnych i nieuiszczonych w latach przed dniem wejścia w życie tego znowelizowanego przepisu, który dopuścił umorzenie wskazanych opłat.

18. Sprawy z zakresu obronności oraz broni i amunicji

W sprawie o sygn. akt II OSK 30/05 dotyczącej odmowy przyznania żołnierzowi zasiłku z tytułu posiadania na wyłącznym utrzymaniu członka rodziny NSA dokonał wykładni art. 128 ust. 1–3 ustawy z dnia 8 lutego 2002 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 105 ze zm.). Z przepisu art. 128 ust. 1–3 cyt. ustawy wynika, że żołnierzowi uznanemu za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członka rodziny nie przysługuje zasiłek, jeżeli tym członkiem rodziny jest osoba niebędąca żoną żołnierza, która utraciła prawo do zasiłku dla bezrobotnych z powodu upływu okresu do jego pobierania. NSA zwrócił uwagę na potrzebę rozróżnienia sprawy o uznanie żołnierza za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu określonego członka rodziny (art. 127) od sprawy przyznania żołnierzowi zasiłku z tytułu posiadania na wyłącznym utrzymaniu określonych członków rodziny. Pomiedzy decyzją wydaną na podstawie art. 127 ust. 1 ww. ustawy przez wójta bądź burmistrza a decyzją organu wojskowego wydaną na podstawie art. 128 § 1 cyt. ustawy nie występuje zależność. Organ wojskowy wydając decyzję w oparciu o art. 128 ust. 3 ww. ustawy nie kwestionuje decyzji wydanej na podstawie art. 127 ust. 1 stwierdzającej, że określona osoba jest członkiem rodziny pozostającym na wyłącznym utrzymaniu żołnierza, ale odmawia przyznania zasiłku z przyczyn, o których mowa w art. 128 ust. 3 cyt. ustawy, ponieważ uprawnienie do tego zasiłku zostało wyłączone w danym przypadku.

W wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 283/05 NSA w sprawie dotyczącej zwolnienia z zasadniczej służby wojskowej z uwagi na stan zdrowia (art. 87 ust. 2 pkt 21 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP) NSA podkreślił, że zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej w oparciu o cytowany wyżej przepis następuje wyłącznie z uwagi na stan zdrowia niezależnie od jego przyczyn.

Z zakresu broni i amunicji rozpoznane sprawy dotyczyły odmowy wydania pozwolenia na broń sportową oraz cofnięcia pozwolenia na broń myśliwską. Orzeczenia odpowiadały utrwalonej już linii orzecznictwa.

W sprawach dotyczących odmowy wydania pozwolenia na broń, sporne kwestie dotyczyły zakazu uprawnień wynikających z pozwoleń wydanych na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni i amunicji i materiałach wybuchowych i kryteriów wydawania pozwoleń na broń sportową. W pierwszej

kwestii NSA powołując się na art. 52 nowej ustawy wyjaśnił, że osoby, które otrzymały takie pozwolenia mają prawo do legalnego posługiwania się tylko tą bronią, którą nabyły zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami. Te zachowane uprawnienia nie dają jednak prawa do nabywania na ich podstawie nowych egzemplarzy broni, muszą bowiem spełnić warunki z nowej ustawy i uzyskać nowe pozwolenie na broń (wyrok z dnia 29 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1704/04). Odnosząc się do drugiej kwestii, NSA podkreślił, że prawa do broni nie można zaliczyć do kategorii konstytucyjnych wolności i praw osobistych obywateli. Posiadanie broni jest ściśle reglamentowane. Decyzja w sprawie pozwolenia na broń ma charakter decyzji związanej, co rodzi obowiązek wykazania przez ubiegającego się o pozwolenie na broń uzasadnionych okoliczności. Obowiązująca ustawa o broni i amunicji nie przewiduje systemu licencjonowania legalistycznego (tj. takiego, w którym pozwolenie uzyskuje się po spełnieniu określonych warunków) lecz wprowadza system licencjonowania oportunistycznego, uzależniając uzyskanie uprawnienia od stosownej zgody właściwego organu (wyrok z dnia 13 października 2005 r. sygn. akt II OSK 97/05).

W sprawach dotyczących cofnięcia pozwoleń na broń spór dotyczył związania organu Policji orzeczeniem lekarskim, wydanym na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra z dnia 7 września 2000 r. w sprawie badań lekarskich psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń (Dz. U. Nr 79, poz. 898 ze zm.) oraz zakresu pojęcia „uzasadniona obawa”, że posiadacz broni może użyć jej w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

W pierwszej kwestii NSA przyjął, że „związanie organów Policji” ostatecznym orzeczeniem lekarskim i psychologicznym, wydanym na podstawie § 8 ww. rozporządzenia, wyklucza w postępowaniu o wydanie lub cofnięcie pozwolenia na broń, dowodu z opinii biegłego na okoliczność objętą treścią tych orzeczeń (wyrok z dnia 17 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1273/04). Co do „uzasadnionej obawy”, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, NSA wyjaśnił, że dotyczy ona przewidywanych zachowań posiadacza broni. Może ją uzasadniać dotychczasowe postępowanie tej osoby (np. nadużywanie alkoholu, popełnienie czynów nagannych) czy ujemne cechy charakteru (nieopanowanie, porywczność, niezrównoważenie i inne). Pozwolenie na broń wydawane jest przez organ Policji, po wszechstronnym i starannym badaniu czy nie zachodzą przeciwwskazania, o których mowa w art. 15 ust. 1 cyt. ustawy. Cofnięcie takiego pozwolenia powinna poprzedzać również wnikliwa procedura. Przemawia za tym również ochrona nabytego uprawnienia (wyrok z dnia 25 października 2005 r. sygn. akt II OSK 128/05).

19. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Z zakresu samorządu terytorialnego w roku 2005 przeważały sprawy ze skarg rad gmin na zarządzenia zastępcze wojewodów w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego. Na tle tych spraw pojawiły się istotne kwestie procesowe, dotyczące m.in. dopuszczalności skarg na zarządzenia zastępcze wojewodów (oraz uchwały rad) osób zainteresowanych, dopuszczania takich osób do postępowania do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym uruchomionym skargą rady gminy (powiatu) na zarządzenie zastępcze.

W wyroku z dnia 11 października 2005 r. sygn. akt OSK 1854/05 NSA wskazując na zasadność wprowadzonych w ustawie o samorządzie gminnym przepisów ograniczających radnym wykonywanie działalności gospodarczej przez zakaz korzystania z mienia komunalnego stwierdził, że zakaz ten nie narusza reguł konstytucyjnych, jak i zasad prawa wspólnotowego dotyczących swobody działalności gospodarczej. Jednostka korzysta w tym zakresie ze swobody wyboru: podjęcie się pełnienia funkcji publicznej, a w związku z tym przyjęcie pewnych ograniczeń, bądź prowadzenie działalności gospodarczej bez ograniczeń wynikających z ustawy o samorządzie gminnym, ale w zamian za rezygnację z określonych funkcji publicznych.

Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1731/04 NSA uznał, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym mają charakter regulacji szczególnej w stosunku do regulacji zawartej w przepisie art. 50 § 1 (legitymacja do wniesienia skargi) p.p.s.a. i tę ostatnią wyłącza. W wyroku z dnia 26 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1417/04 NSA stwierdził, że przyznanie radnemu prawa odwołania do sądu powszechnego na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności, jak i prawa odwołania do sądu powszechnego na wydane z powodu beczynności rady gminy zarządzenie zastępcze wojewody nie wyłącza prawa gminy do zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody do sądu administracyjnego. Z kolei w wyroku z dnia 12 maja 2005 r. sygn. akt OSK 186/04 NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji z powodu nieważności postępowania (na podstawie art. 185 § 1 i art. 186 w zw. z art. 183 § 2 p.p.s.a.), wynikającej z faktu prowadzenia postępowania sądownoadministracyjnego w sprawie ze skargi rady miasta na zarządzenie zastępcze wojewody w przedmiocie wygaśnięcia mandatu bez udziału zainteresowanego radnego. Rozstrzygnięcia te wskazują na istotne kontrowersje w orzecznictwie odnośnie legitymacji procesowej radnego w tych sprawach. Przeważa jednak pogląd, że radny może zgłosić swój udział w charakterze uczestnika postępowania w postępowaniu sądowym, a nawet wnieść skargę na zarządzenie zastępcze wojewody.

Niektóre z nich rozstrzygnie zapewne wyrok TK do którego WSA w Krakowie wystąpił z pytaniem prawnym o zgodność art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku z dnia 5 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1738/04, NSA odnosząc się do zastosowania art. 24f ust. 1 u.s.g. stwierdził, że uprawnienia wieczystego użytkownika do wyłącznego korzystania z gruntu, skuteczne wobec osób trzecich i właściciela, aż do prawa obrotu prawem bez zgody właściciela, wyłączają mienie gminy obciążone takim prawem spod działania art. 24f ust. 1 u.s.g. (zob. także wyroki z dnia 20 lipca 2005 r. sygn. akt: OSK 1805/04 i OSK 1803/04). Natomiast w wyroku z dnia 11 października 2005 r. sygn. akt II OSK 457/05 NSA stwierdził, że przepis art. 24f ust. 1 u.s.g. nie przewiduje żadnej możliwości łagodzenia przewidzianego przez ten przepis zakazu. Taką okolicznością nie jest wskazana w skardze kasacyjnej, że wartość mienia komunalnego wykorzystywanego przez spółdzielnię jest niewielka.

Należy wspomnieć o wyżej opisanej uchwale z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt OPS 2/04, w której skład 7 sędziów NSA w odpowiedzi na pytanie prawne w sprawie o sygn. akt OSK 744/04, uznał, że rada gminy może podjąć uchwałę o wystąpieniu gminy ze związku mimo, że nie jest określone związku międzygminnego zasad występowania członków. Na gruncie tej sprawy NSA stwierdził również, że przepis art. 7 Konstytucji nie może być traktowany jako samodzielna i wystarczająca podstawa prawna rozstrzygnięcia nadzorczego i dopiero określenie konkretnego naruszenia prawa daje podstawę do stwierdzenia naruszenia określonej w powołanym przepisie zasady legalności.

W wyroku z dnia 23 listopada 2005 r. sygn. akt II OSK 1093/05 NSA uznał, że czynności przewidziane w art. 97 ust. 2 u.s.g. (przedstawienie organom gminy zarzutów i wezwanie do przedstawienia programu naprawczego) mają charakter wstępnych czynności faktycznych zmierzających do ustalenia stanu faktycznego i prawnego, który może stanowić podstawę do podjęcia czynności władczych. Ingerencja nadzorcza tam przewidziana ma podstawę ustawową.

Stosunkowo wiele orzeczeń zawierało ustalenia dotyczące kwestii statutów jednostek samorządu terytorialnego, w tym rozwiązań dotyczących komisji także komisji rewizyjnych. Ujawniły się przy tym istotne rozbieżności w kwestii dopuszczalności ustalania w statucie gminy, przy małym składzie osobowym rady gminy (15 radnych), minimalnej grupy radnych która może utworzyć klub radnych. Zagadnienia dotyczące funkcjonowania radnych i komisji rad były przedmiotem rozważań w wyroku z dnia 8 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1122/04. NSA uznał, że przepisy statutu gminy ograniczające członkostwo radnych do najwyżej dwóch komisji stałych rady oraz że rada posiada swobodę w zakresie ustalania

minimalnych limitów osobowych koniecznych do utworzenia klubu radnych, nie naruszają prawa. Statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nie normowane wyraźnie w ustawie, byleby nie były sprzeczne z przepisami ustawowymi. Swobodę taką daje radom Konstytucja, jak również Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. W konkluzji NSA stwierdził, że nie można akceptować tylko tych rozwiązań prawnych zawartych w statucie, które zostały przedmiotowo kazuistycznie wskazane w ustawie. W innej sprawie, w podobnym stanie faktycznym (rada gminy liczyła 15 osób a minimalny skład klubu radnych ustalono na 5 osób), w wyroku z dnia 23 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1616/04 NSA zajął odmienne stanowisko i stwierdził, że nie można interpretować przepisu art. 23 ust.2 u.s.g w taki sposób by wolność zrzeszania się radnych formalnie gwarantować, ale w praktyce, z uwagi na rozdrobnienie polskiej sceny politycznej, wolność tę ograniczać. Progi liczbowe dla istnienia klubu muszą istnieć ale ustanowienie progu na poziomie 1/3 składu rady jest niedopuszczalne (por. wyrok z dnia 28 listopada 1996 r. sygn. akt II SA 910/96). W powołanym wyżej wyroku NSA przychylił się do poglądu, że skoro w skład tej komisji wchodzi radni, w tym przedstawiciele klubów, to jest oczywiste że każdy klub musi mieć w komisji swojego przedstawiciela. Z kolei w wyroku z dnia 8 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1268/04 NSA stwierdził, że nie do przyjęcia jest wykładnia, w świetle przepisów u.s.g., że rada gminy nie ma prawa powoływać składu osobowego komisji rewizyjnej, z uwzględnieniem oczywiście ograniczenia wynikającego z regulacji ustawowej. O składzie tych komisji decydują organy stanowiące a nie kluby. NSA uznał też za błędną wykładnię, że zapis statutu o obowiązku zgłaszania do składu komisji rewizyjnej przedstawicieli przez kluby radnych, nie obwarowany sankcją, jest istotnym naruszeniem prawa. Brak w przepisie ustrojowym sankcji nie wyklucza wprowadzenia regulacji nakładającej obowiązek na określoną jednostkę organizacyjną. NSA uznał pogląd o rzekomo deklaratoryjnym charakterze powołania radnego na członka komisji rewizyjnej rady za błędny. Wskazanie kandydata na członka komisji rewizyjnej nie stanowi zdarzenia, które wymaga potwierdzenia w uchwale rady gminy. Rada nie potwierdza wyboru dokonanego przez klub radnych, lecz powołuje przedstawiciela danego klubu i radnych. Natomiast w wyroku z dnia 17 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1734/04 NSA stwierdził, że sprawa składu stałych komisji rady jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Konsekwencją powyższego stanowiska jest wniosek, o dopuszczalności wnoszenia skarg do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym na uchwały dotyczące składu komisji stałych.

W kwestii trybu odwoływania sekretarza i skarbnika gminy NSA wypowiedział się w sprawie o sygn. akt OSK 1469/04 uznając, że brak ustawowych

wymagań formalnych w odniesieniu do wniosku o odwołanie sekretarza gminy i skarbnika pozwala na przyjęcie, że formalnym wyrazem wniosku może być także wniosek wcześniejszy, ponowiony ustnie przed sesją, ujęty w porządku obrad i rozpatrywany w obecności wójta.

W wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1952 NSA stwierdził, że uchwała rady powiatu, którą nie wyrażono zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym powiatu nie należy do kategorii aktów z zakresu administracji publicznej.

W wyroku z dnia 11 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1138/04 NSA stwierdził, że zarządzenie organu wykonawczego gminy wydane w przedmiocie powołania na stanowisko zastępcy burmistrza ma cechy aktu indywidualnego, którego przedmiotem są zagadnienia stosunku pracy. W opinii NSA kontrola uchwał i zarządzeń organów gminy dokonywana przez organy nadzoru odnosi się do wszelkich działań z zakresu administracji publicznej, jak i innych dziedzin działalności organów samorządu terytorialnego. Ponadto ustosunkowując się do zarzutu skargi kasacyjnej, dotyczącego nieuprawnionego działania wójta gminy, polegającego na wniesieniu skargi do sądu pierwszej instancji NSA stwierdził, że zgodnie z art. 31 u.s.g., wójt jest uprawniony do reprezentowania gminy na zewnątrz, a więc m.in. do składania środków prawnych w jej imieniu i reprezentowania gminy na rozprawie przed sądem. Nie ma zatem obowiązku legitymowania się „odpowiednim pełnomocnictwem”, skoro upoważnienie takie posiada z mocy powyższego przepisu.

W wyrokach z dnia: 7 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1356/04 i 11 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1013/04 NSA odniósł się do, ciągle jeszcze dyskusyjnej, kwestii charakteru normatywnego załącznika uchwały i uznał, że nie ma oparcia w obowiązujących przepisach stwierdzenie, iż załącznik do uchwały wydanej na podstawie przepisów ustawowych, nie ma charakteru normatywnego, a tym samym że zamieszczenie statutu województwa w załączniku do uchwały w sprawie przyjęcia statutu, stanowi istotne naruszenie prawa i pozbawia ten akt rangi obowiązującego przepisu prawa miejscowego. Zdaniem NSA, żaden z przepisów nie zastrzega, że zamieszczenie w załączniku do uchwały przepisów merytorycznych powoduje, że przepisy te nie mają charakteru normatywnego. Z kolei w wyroku z dnia 28 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1733/04 NSA stwierdził, że interes skarżących, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi być naruszony bezpośrednio i skarżący nie może zarzucać uchwale, czy konkretnemu jej przepisowi hipotetycznego, a więc nie rzeczywistego naruszenia swojego indywidualnego, konkretnie rozumianego interesu. W tym NSA nie zgodził się z poglądem, by przepisy załącznika do statutu ograniczające ilość

obecnych na sali obrad rady miejskiej do ilości miejsc siedzących, jak również nakaz rejestracji obrad rady przy pomocy urządzeń zapisujących obraz i dźwięk wyłącznie z miejsc przeznaczonych do publiczności, naruszały przepisy art. 54 i 61 Konstytucji, jak również art. 11b u.s.g. Przepisy te nie definiują jawności, ale mają charakter jedynie swego rodzaju dyrektyw proceduralnych, uregulowań organizacyjno – technicznych, które nie ograniczają, nie wyłączają prawa do informacji, ale wskazują jedynie na sposób urzeczywistnienia materialnej treści tego przepisu.

W 2005 r. do NSA wpływały (lecz już mniej liczne niż w roku poprzednim) skargi kasacyjne wojewodów na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych odrzucające ich skargi na uchwały organów samorządu z uwagi na przekroczenie 30-dniowego terminu liczonego od dnia w którym upłynął ustawowy termin na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego. Stanowisko NSA w tych sprawach można uznać za przesądzone, skargi kasacyjne były uwzględniane w wyroku z dnia 23 czerwca 2005 r. sygn. akt II OSK 513/05 NSA uzasadnił, iż ani z art. 93 ust. 1 u.s.g. ani z art. 53 ustawy p.p.s.a. nie można wyprowadzać, także w drodze analogii, terminu do wniesienia skargi przez organ nadzoru a tym samym przyznana organowi nadzoru kompetencja nadzorcza do zaskarżania uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego nie została ograniczona terminem jej realizacji. Ograniczenie organów nadzoru, działających w interesie publicznym, terminem nie pozwałoby na pełną i skuteczną kontrolę aktów organów samorządowych i stawiałoby ich w sytuacji gorszej niż inne podmioty, które ze względu na naruszenie ich interesu prawnego lub uprawnienia mogą zaskarżyć uchwałę w każdym, co do zasady, terminie. Skoro ustawodawca dla określonego rodzaju spraw nie przewidział terminu do wnoszenia skarg, a jednocześnie zwolnił organy nadzoru od obowiązku wystąpienia z wnioskiem o usunięcie naruszenia prawa, to znaczy, iż organy te nie są ograniczone również terminem do wnoszenia skargi, jeżeli taki termin nie wynika z ustawy (por. wyrok z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1575/04).

W sprawie o sygn. akt OSK 1794/04 NSA wyraził pogląd, że kompetencja zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. stanowi samodzielną podstawę do nadawania nazw ulicom, które nie są drogami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Uzasadnienie wyroku w tej sprawie opierało się na treści przedstawionej w omówieniu orzecznictwa w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego uchwały podjętej w sprawie sygn. akt II OPS 2/05.

W wyroku z dn. 2 września 2005 r. sygn. akt I OSK 394/05 NSA uznał, że uchylenie uchwały przez organ, który ją wydał, nie powoduje bezprzedmioto-

wości postępowania sądowego. Zgodnie z wykładnią art. 101 u.s.g. legalność uchwał organów gminy można oceniać nawet po ich uchyleniu.

W sprawie o sygn. akt II SA/Op 437/04 sąd stwierdził, że odsunięcie w czasie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu nie uzasadnia wydania wyroku opartego na normach sprzecznych z Konstytucją. Związanie sędziów wyłącznie Konstytucją oraz ustawami (a nie aktami rangi podustawowej) pozwala sądowi na odmowę stosowania rozporządzenia sprzecznego z aktem wyższego rzędu, w tym konkretnym przypadku z Konstytucją.

Mienie komunalne

W wyroku z dnia 15 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 169/05 sąd podniósł, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9 poz. 43 ze zm.) rada gminy może wybrać formę organizacyjno-prawną prowadzenia gospodarki komunalnej, ale tylko w zakresie podmiotów komunalnych, w pozostałych zaś przypadkach, tj. powierzając wykonywanie zadań gospodarki komunalnej podmiotowi zewnętrznemu, nie może wskazać podmiotu o określonej formie organizacyjno-prawnej, gdyż wybiórcze traktowanie podmiotów zewnętrznych stanowi rażące naruszenie zarówno przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, jak i przepisu art. 32 Konstytucji RP.

Z kolei w wyroku z dnia 15 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1226/04 NSA dokonując wykładni art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdził, że dyspozycja tego przepisu wyraźnie wskazuje, że wykorzystanie mienia komunalnego gminy, musi pozostawać w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez radnego działalnością gospodarczą.

NSA wypowiedział się także w kwestiach zakresu uprawnień opiniodawczych związków zawodowych, uznając, że pojęcie aktu prawnego, zawarte w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych, odnosi się do aktów prawnych o charakterze generalnym (w sprawie o sygn. akt II OSK 332/05), w kwestii charakteru prawnego uchwały o utworzeniu zakładu komunalnego wywodząc, że utworzenie zakładu oznacza wydzielenie dla niego majątku publicznego, a zakład działa w imieniu i na rachunek podmiotu który go utworzył i że podmiot ten może określić zasady zarządu wydzielonym mieniem – w żaden sposób nie oznacza, że uchwała o utworzeniu takiego zakładu jest aktem prawa miejscowego, określającym zasady zarządu mieniem (w sprawie o sygn. akt II OSK 134/05). W powołanym wyroku NSA wyraził także pogląd, że poinformowanie przez wojewodę przewodniczącego rady o zastrzeżeniach podnoszonych przez posła i nadesłanie przez niego wyjaśnień nie może zastąpić prawidłowo wszczętego i prowadzonego postępowania nadzorczego, a powiadomienie o wszczęciu

tego postępowania pismem z dnia poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, które doszło do adresata już po jego podjęciu, oznacza naruszenie art. 61 § 4 k.p.a.

20. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

W orzecznictwie NSA w 2005 r. dominowały sprawy, które dotyczyły stanu prawnego kształtowanego przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Mimo wejścia w życie, jeszcze w 2003 r. (z dniem 11 lipca 2003 r.) ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) istotna część prac planistycznych toczyła się pod rządami „starej” ustawy. Z kolei w związku z możliwością zawieszania postępowań o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu do czasu uchwalenia planu miejscowego, choć nie dłużej niż na rok (art. 58 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.) również i w tym zakresie przeważały skargi kasacyjne na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych podejmowane w stosunku do rozstrzygnięć administracyjnych, wydanych pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

Jeżeli idzie o sprawy rozstrzygane pod rządami ustawy z 1994 r., to warto zwrócić uwagę na te, których znaczenie wykracza poza stan prawny kształtowany ww. ustawą. Przytoczenia wymagają w szczególności te orzeczenia NSA, które odnosiły się do gospodarowania przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z utratą, z końcem 2004 r., mocy obowiązującej większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gminom przyszło wydawać decyzje o ustaleniu warunków zabudowy dla obszarów pozbawionych planów już pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Orzeczenia NSA podjęte w tej mierze pod rządami ustawy z 1994 r. mają istotne znaczenie dla wielu kwestii występujących pod rządami obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Jedną z najpoważniejszych jest charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego). Dość powszechnie w praktyce spotykany jest pogląd, że decyzja ta jest substytutem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pogląd ten NSA zakwestionował w postanowieniu składu siedmiu sędziów z dnia 18 lipca 2005 r. sygn. akt II OPS 3/05. Odwołując wyjaśnienia wątpliwości prawnej jaka nasunęła się składowi rozpoznającemu skargę kasacyjną w przedmiocie interpretacji art. 44 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, NSA odniósł się m.in. do kwestii charakteru prawnego

decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, stwierdzając, że nie można zasadnie przyrównywać tego rodzaju decyzji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a procedurę jej wydawania traktować tak jak procedurę planistyczną. Ta ostatnia bowiem zmierza do ustanowienia aktu prawa miejscowego, jakim z mocy art. 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym był – a z mocy przepisu art. 14 ust. 8 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) jest nadal – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustanowienie lokalnego prawnego porządku planistycznego. W tym zakresie cel decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy nie ma planu, jest zgoła odmienny. Jej celem, jako aktu stosowania prawa, jest przesądzenie, na podstawie obowiązujących na danym terenie przepisów prawa planistycznego, o zgodności zamierzonej inwestycji z tymi przepisami, tj. wobec braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z przepisami ustaw szczególnych. To zaś oznacza, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu również na obszarach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma, co do zasady, charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny.

Istotne znaczenie dla praktyki planistycznej miało też stanowisko NSA zapoczątkowane w 2004 r. (zob. np. wyrok z 22 września 2004 r. sygn. akt OSK 456/04) w kwestii ograniczania sposobu wykonywania prawa własności ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z konstytucyjną ochroną tego prawa. W wielu sprawach NSA podkreślał (zob. np. sprawy o sygn. akt II OSK 214/05 i II OSK 183/05), że aczkolwiek prawo własności jest w RP chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), znajdując także ochronę w przepisach Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w szczególności art. 6 ust. 1), to prawo to nie jest prawem bezwzględnym, a Konstytucja RP w art. 64 ust. 1 dopuszcza możliwość ograniczeń tego prawa, tyle że w drodze ustawy i w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności. Jeżeli zatem rada gminy ogranicza sposób wykonywania prawa własności poprzez ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czyniąc to na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2 ust. 1), proporcjonalnie do dyktowanych interesem publicznym potrzeb ingerencji w sferę praw i wolności, to ograniczenia te mieszczą się w granicach ustawy, pozostając w zgodzie z wymogami Konstytucji. W wyroku z dnia 21 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1775/04 NSA wskazał, że ustawą ograniczającą prawo własno-

ści, o której mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji i art. 140 k.c., jest właśnie ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Z tego względu, jak dalej podkreślono, nie w każdej sytuacji powoływanie się właściciela nieruchomości, której dotyczy projekt planu zagospodarowania przestrzennego, na przysługującą mu ochronę z art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji będzie skuteczne. Ponadto stwierdził, że naruszenie interesu prawnego skarżącego nie przesądza o wadliwości planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli jest to zgodne z prawem i rada gminy działa zgodnie z przysługującym jej tzw. władztwem planistycznym przyznanym gminie przez przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 4 ust.1).

Podobne stanowisko w zakresie ochrony własności zawarte jest w uzasadnieniu wyrokach z dnia: 5 sierpnia 2005 r. sygn. akt OSK 1882/04 i 16 czerwca 2005 r. sygn. akt 1668/04 w których dodatkowo podkreślono, że plan zagospodarowania przestrzennego z istoty swej ingeruje w wykonywanie prawa własności nieruchomości, ale pozwala to „na zachowanie określonego porządku planistycznego” oraz że przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie planu muszą uwzględnić szereg różnych czynników, z których „uwzględnienie prawa własności, jest jednym z wielu”. Natomiast w wyroku z 21 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1783/04 na tle rozstrzygnięcia o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zwrócono uwagę, że regulacje wynikające z art. 2 i 7 Konstytucji mają charakter „klauzul generalnych”, których rozwinięcie zawarte jest w przepisach samej Konstytucji, a przede wszystkim w ustawach. Podkreślono przy tym, że rozstrzygnięcie zaskarżonego wyroku zawiera uwzględnienie tych przepisów, choć nie zostały one wprost powołane.

W wyroku z dnia 21 września 2005 r. sygn. akt II OSK 35/NSA stwierdził o potrzebie wyważania interesu publicznego z interesami prywatnymi, uwzględniania aspektu racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania własności. Chodziło w tej sprawie o potrzebę rozważenia mniejszego obciążenia działki skarżącej celem publicznym w postaci drogi, o przeznaczeniu tej działki w większym rozmiarze pod budownictwo mieszkaniowe.

W wyroku z 7 października 2005 r. sygn. akt II OSK 93/05 stwierdzono między innymi, że ustalona na podstawie art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jednorazowa opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości z związku z uchwaleniem (lub zmianą) planu zagospodarowania przestrzennego nie jest zobowiązaniem podatkowym, do którego stosuje się przepisy o Ordynacji podatkowej. Podkreślono, że obowiązki podatkowe, wkraczając w sferę praw i obowiązków obywateli powinny być wyraźne, a nie domniemywane. Jest to wymaganie demokratycznego państwa prawa określone w art. 2 Konstytucji.

W wyroku z 21 stycznia 2005 r. w sprawie II SA/Bk 677/04 sformułowana została teza już na tle przepisów ustawy z dnia 24 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stwierdzono w niej, że pojęcie „działki samodzielnej” (która mimo braku planu zagospodarowania przestrzennego może być zabudowana) winno być interpretowane funkcjonalnie. Skoro dla potrzeb ustalenia wymagań dla nowej zabudowy przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania przestrzennego w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), wprowadzając kategorię „obszaru analizowanego” przyjąć należy, iż wyznaczenie obszaru analizowanego, które spośród szeroko rozumianych działek sąsiednich jest wskazaniem, będą stanowiły punkt odniesienia do ustalenia „wymagań dotyczących nowej zabudowy”, o których mowa w przepisach art. 61 ust. 1 pkt 1 oraz art. 61 ust. 6 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wszystkie działki znajdujące się w obszarze analizowanym uznać należy, w ujęciu funkcjonalnym, za działki sąsiednie w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Inną kwestią rozstrzygniętą na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., a mimo to zachowującą przydatność pod rządami obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest prawo gminy do wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym w sytuacji gdy czyni to już ustawodawca, np. ograniczeń powierzchni sprzedaży w obiektach handlowych dopuszczonych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ograniczenia ustawowe w tym zakresie stały się podstawą do kwestionowania możliwości wprowadzania przez rady gmin „własnych” zakazów i nakazów w tym zakresie. W wyroku z dnia 3 listopada 2005 r. sygn. akt II OSK 152/05 NSA stanął na stanowisku, że co prawda przepis art. 10 ust. 1 pkt 1 tej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania przedmiotowego planu, wskazywał na obowiązek ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów, które mogą być przeznaczone pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m² lub 2000 m² (w zależności od liczby mieszkańców gminy), to nie ograniczał prawa gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, w tym decydowania o sposobie zagospodarowania terenu poprzez wskazanie na dopuszczalny rodzaj inwestycji (np. budynki do trzech kondygnacji czy obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży do 800 m²).

Listę problemów kluczowych dla regulacji „nowej” ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym otwiera problem rozgraniczenia decyzji o warunkach zabudowy od decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Uprosz-

czona procedura wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz większa trwałość (brak, po upływie roku, prawnych możliwości wyeliminowania z obrotu, nawet w trybie nadzwyczajnym) w połączeniu z możliwością uznania za inwestycję celu publicznego przedsięwzięcia prywatnego, powodują, że ta forma ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu staje się dla inwestora atrakcyjna. Stąd coraz częstsze w praktyce próby kwalifikowania zamierzeń budowlanych do tego typu inwestycji i pierwsze orzeczenia sądowe w tym zakresie. I tak wyrokiem z dnia 10 grudnia 2004 r. sygn. akt IV SA/Wa 705/04 sąd pierwszej instancji nie podzielił poglądu organów orzekających w sprawie, że stacja bazowa telefonii komórkowej nie jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) w związku z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Stanowisko sądu pierwszej instancji podtrzymał, wyrokiem z dnia 4 października 2005 r. sygn. akt II OSK 495/05, NSA uznając, że nie są zasadne twierdzenia skargi kasacyjnej o niedopuszczalności zaliczania planowanej inwestycji do „inwestycji celu publicznego” w oparciu o zastosowanie zwrotu „publiczna sieć telefoniczna”, bo nie tylko na tym zwrocie oparł się sąd uwzględniając skargę. Okoliczność, że rozbudowa stacji bazowej dla telefonii komórkowej ma charakter komercyjny, w świetle przepisu art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i funkcjonalnej wykładni przepisów Prawa telekomunikacyjnego, w tym zwłaszcza celów tej ustawy (art. 1 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 Prawa Telekomunikacyjnego) nie stanowi przeszkody dla uznania takiego rodzaju inwestycji za inwestycję celu publicznego. Wskazano w tej sprawie na argumentację przemawiającą za zawężeniem rozumienia pojęcia celu publicznego, skoro wiąże się z tym możliwość pozbawienia własności w drodze wywłaszczenia, jak i przyjęcia wykładni rozszerzającej, gdyż zniesienie monopolu państwa w dziedzinie telekomunikacji i dopuszczenie różnych podmiotów do wykonywania usług telekomunikacyjnych „wymaga nowego podejścia do ustalenia treści pojęcia łączności publicznej”.

Problemem o doniosłym znaczeniu dla praktyki jest regulacja art. 14 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. zobowiązująca radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru wyznaczonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze i leśne. W wyroku z dnia 26 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1426/04 NSA stanął na stanowisku, że nie można przyjmować, iż plan miejscowy powi-

nien bezwzględnie spełniać wymóg art. 14 ust. 3 ww. ustawy, a w konsekwencji powinien być zawsze sporządzony dla całego obszaru gminy przeznaczonego w studium do zmiany na cele nierolnicze i nieleśne. NSA dopuścił możliwość etapowania planowania na tym obszarze poprzez uchwalanie kolejnych planów miejscowych w miarę możliwości rozwojowych gminy, pod warunkiem, że zakresem poszczególnych planów objęte zostaną zwarte kompleksy nieruchomości gruntowych.

Warto też wskazać na charakter prawny i treść uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W wyroku z dnia 13 września 2005 r. sygn. akt II OSK 74/05 NSA jednoznacznie przesądził, że wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Nie można zatem na etapie przystępowania do sporządzania planu formułować propozycji przeznaczania terenów pod określone funkcje. Taką kompetencję – podkreśla Sąd – rada gminy nabywa dopiero na etapie uchwalania nowego planu.

21. Sprawy z zakresu budownictwa

Nowelizacja Prawa budowlanego, dokonana ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718), wprowadziła liczne zmiany unormowań w procesie inwestycyjnym, które jak się okazało, wywołują w orzecznictwie organów administracyjnych oraz sądów administracyjnych, szereg wątpliwości interpretacyjnych. Celem tych zmian miało być ułatwienie procesu budowlanego oraz ograniczenie utrudnień w realizacji inwestycji.

Do przepisu art. 32 ust. 1 Prawa budowlanego stanowiącego, że pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane m. in. po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów odniósł się NSA w wyroku z dnia 25 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1660/04 i wyjaśnił, że uprzednie uzyskanie pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów należy rozpatrywać w kategorii obowiązków inwestora oraz że jest to przepis bezwzględnie obowiązujący i nie wprowadza jakichkolwiek elementów uznaniowych. NSA zaznaczył, że w art. 32 ust. 2 Prawa budowlanego nawiązano do przepisów szczególnych, przez które należy rozumieć przepisy inne niż prawo budowlane, z których wynikają obowiązki zapewnienia, by w przygotowywanej inwestycji znalazły odpowiedni wyraz szczególne wymagania związane z potrzebą ochrony niektórych terenów lub obiektów budowlanych albo wynikające z potrzeby uwzględnienia specyfi-

ki danego rodzaju działalności. Wymagania takie zawiera wiele ustaw np. prawo o ochronie środowiska, o ochronie przyrody, o lasach, o ochronie zabytków, o uzdrowiskach, prawo wodne, prawo geologiczne i górnicze. Czynności podejmowane na podstawie art. 32 ust. 2 Prawa budowlanego mogą być podejmowane również w formie decyzji administracyjnych. Potrzeba dokonania uzgodnień lub uzyskania opinii może też wynikać z ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem NSA, czynności podejmowane na podstawie art. 32 ust. 2 Prawa budowlanego mogą być podejmowane również w formie decyzji administracyjnych. W uzasadnieniu omawianego orzeczenia wskazano ponadto, że sąd administracyjny nie jest uprawniony do rozpatrywania w związku z wniesioną skargą okoliczności, które powstały po wydaniu zaskarżonego aktu lub czynności. Jego funkcje są bowiem odmienne od celów i zadań organu odwoławczego, który w postępowaniu w drugiej instancji ma obowiązek ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy *in merito*. Kontrolny charakter postępowania sądownoadministracyjnego i kasacyjny – co do zasady – model orzekania przez sąd wymagają przyjęcia jako reguły, że za punkt odniesienia przy formułowaniu normy dopełnienia, w stosunku do której kontrola ta jest dokonywana, będzie stan prawny obowiązujący w dniu wydawania zaskarżonego aktu lub podjęcia czynności, a nie dzień orzekania.

Na uwagę zasługuje także wyrok z dnia 9 września 2005 r. sygn. akt OSK 1911/04, w którym podniesiono, że budynek mieszkalny może przylegać do gmachu sądu, ponieważ żaden przepis prawa tego nie wyklucza. Zdaniem sądu taki stan prawny powoduje, iż argumenty stron nawiązujące do zwartej zabudowy (budynku mieszkalnego i budynku sądu), a także ewentualnych utrudnień w funkcjonowaniu sądu, zwłaszcza w obecnych warunkach wzrostu przestępczości, łącznie z wagą spraw kryminalnych rozpoznawanych w tymże sądzie dotyczą jedynie sfery ich interesów faktycznych, a nie prawnych, wobec czego i te zarzuty nie mogą podważyć legalności (zgodności z prawem) decyzji o udzielonym pozwoleniu na budowę.

Do przepisu art. 28 Prawa budowlanego, według którego stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu oraz że przepisu art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego (dot. udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznych) nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę odniósł się NSA w postanowieniu z dnia 23 czerwca 2005 r. sygn. akt II OSK 188/05 i wyjaśnił, że nowe unormowanie nie ma zastosowania do spraw wszczętych przed wejściem w życie nowelizacji prawa budowlanego. Ponadto, zdaniem NSA, rozważenia

wymaga relacja pomiędzy przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, a w szczególności między art. 31 a przepisem art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego w kontekście udziału w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę (legitymacja procesowa) organizacji społecznej-ekologicznej, uzasadniają przepisy tej ustawy.

W sprawie o sygn. akt OSK 1566/04 NSA stwierdził, że określenie sytuacji, w których jest wymagane pozwolenie na budowę czy też zgłoszenie robót budowlanych, może wynikać również z przepisów innych ustaw, a nie tylko z przepisów prawa budowlanego i wówczas te przepisy (*lex specialis*) jako odrębne będą miały pierwszeństwo przed przepisami prawa budowlanego.

W postanowieniu z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt II OSK 989/05 NSA wyraził pogląd, że wymierzenie kary organowi (art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego) jest rozstrzygnięciem w formie postanowienia kwestii wynikającej w toku postępowania w sprawie o pozwoleniu na budowę. Chodzi o sytuację, gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w ustawowym terminie od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Podobnie jak w roku ubiegłym nadal duża ilość orzeczeń podejmowana była na gruncie Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dnia 27 marca 2003 r., która weszła w życie w dniu 11 lipca 2003 r. (poza art. 1 pkt 50 w części dotyczącej obowiązku przeprowadzania kontroli, który zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2004 r.) oraz na tle przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), z tym że można zauważyć zmniejszającą się ilość orzeczeń podejmowanych w oparciu o ustawę z 1974 r.

W wyroku z dnia 17 marca 2005r. sygn. akt OSK 1450/04 NSA stwierdził, że inwestor rozpoczynający budowę przed upływem terminu wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ do dokonanego zgłoszenia zamiaru budowy, przy założeniu, że sprzeciw ten nie został w terminie wniesiony, nie może być traktowany jak sprawca samowoli budowlanej w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym sprzed nowelizacji z dnia 27 marca 2003 r.; w takich przypadkach zastosowanie ma art. 50 Prawa budowlanego.

Również wyrok z dnia 31 sierpnia 2005r. sygn. akt OSK 1922/04 dotyczył zastosowania przez organy administracji publicznej art. 48 Prawa budowlanego, w brzmieniu przed nowelizacją. W orzeczeniu tym NSA wyjaśnił, że w sytuacji, gdy samowolnie wybudowanym obiektem budowlanym jest zbiornik (barakowóz, kontener lub wolnostojące urządzenie techniczne), to jego rozbiórka na podstawie art. 48 Prawa budowlanego może polegać na usunięciu tego obiektu

z określonego miejsca, a nie na jego rozebraniu na części lub zniszczeniu. Podobnie w wyroku z dnia 31 sierpnia 2005 r. sygn. akt OSK 1922/04 NSA odniósł się do problemu sposobu wykonania i nakazania rozbiórki takich obiektów jak posadowiony na gruncie zbiornik na paliwa, kontener lub wolnostojące urządzenie techniczne i stwierdził, że rozbiórka ww. obiektu, na podstawie art. 48 ustawy, może polegać na usunięciu tego obiektu z określonego miejsca, a nie na jego rozebraniu na części lub zniszczeniu.

W zakresie spraw dotyczących nakazu rozbiórki część orzeczeń poruszała problematykę wykonania tego nakazu na drodze egzekucji administracyjnej.

W wyroku z dnia 24 stycznia 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 39/03 sąd stwierdził, że jeżeli występuje następstwo prawne (czyli sprawa dotyczy prawa zbywalnego lub dziedzicznego), obowiązek administracyjny przechodzi z mocy prawa na następcę prawnego zobowiązanego (art. 28a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2002 r. Nr 110 poz. 968 ze zm. oraz art. 30 § 4 k.p.a. w związku z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Zobowiązanie się sprzedającego obiekt budowlany, zawarte w umowie sprzedaży nieruchomości składającej się m.in. z tego obiektu, do wykonania rozbiórki części obiektu nakazanej ostateczną decyzją administracyjną stanowiącą tytuł egzekucyjny nie ma wpływu na przejście obowiązku wykonania nakazu rozbiórki z mocy prawa na nabywcę nieruchomości.

W wyroku z dnia 15 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1400/04 NSA wyjaśnił, że przez wymienione w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego pojęcie drogi należy rozumieć nie tylko drogi publiczne, ale wszystkie inne, stanowiące wytyczoną trasę wyposażoną w urządzenia techniczne, dostosowaną do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się ludzi i zwierząt.

W sprawach, w których zaskarżane do sądu administracyjnego decyzje nakładają obowiązek wykonania rozbiórki bardzo dużo orzeczeń dotyczy wstrzymania wykonania zaskarżanych rozstrzygnięć.

W sprawie o sygn. akt II OSK 89/05 NSA stwierdził, że stosownie do art. 51 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627), jeżeli w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stwierdzono obowiązek sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, raport taki powinien być sporządzony także w postępowaniu w sprawie pozwolenia budowlanego dotyczącego tego samego przedsięwzięcia.

Kwestii odpowiedzialności zawodowej w budownictwie dotyczyła sprawa o sygn. akt OSK 1533/04, w której NSA stwierdził, że postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, wszczyna się na wniosek po-

wiatowego inspektora nadzoru budowlanego, właściwego dla miejsca popełnienia czynu lub stwierdzającego popełnienie czynu, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (art. 97 ust. 1 w zw. z art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego). Postępowanie wyjaśniające jest wewnętrznym postępowaniem organu nadzoru budowlanego i wpływu na bieg tego postępowania nie mają podmioty z zewnątrz. Stosownie do ust. 3 art. 97 Prawa budowlanego, postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, może być wszczęte również na wniosek organu samorządu zawodowego

22. Podsumowanie

Spośród zagadnień prawnych, które ujawniły się w orzecznictwie Izby Ogólnoadministracyjnej należy zwrócić uwagę w szczególności na następujące, wskazane niżej problemy istotne, lub budzące kontrowersje.

Zasadnicze kontrowersje dotyczyły prawnej formy rozstrzygnięć w sprawach załatwionych na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w zakresie przyznania lub odmowy przyznania statusu pokrzywdzonego osobie, która żąda dostępu do materiałów archiwalnych Instytutu. W wyroku z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1185/04 Sąd zakwestionował stanowisko Prezesa Instytutu, że właściwą formą jest wydanie zaświadczenia i wyraził pogląd, że sprawy tego rodzaju powinny być załatwiane w drodze decyzji administracyjnej.

W orzecznictwie sądowym pojawiły się ponownie sprawy dotyczące potwierdzenia obywatelstwa polskiego przez osoby, które wyemigrowały do Izraela i Niemiec i do których stosowano uchwały Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. (w stosunku do obywateli polskich wyjeżdżających do Niemiec) i z dnia 23 stycznia 1958 r. (w stosunku do obywateli polskich wyjeżdżających do Izraela), traktując te uchwały jako udzielenie przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. W szeregu wyrokach NSA (np. wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 965/05) przyjęto stanowisko, że uchwały Rady Państwa, co do zasady, nie mogą być traktowane jako orzeczenia o wyrażeniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa złożyły po podjęciu uchwał przez Radę Państwa.

W sprawach dotyczących samorządu terytorialnego ujawniły się kontrowersje w sprawach, w których wojewoda jako organ nadzoru stwierdzał wygaśnięcie mandatu radnego w drodze zarządzenia zastępczego. Wątpliwości w tych sprawach budziło przede wszystkim to, czy radny, którego dotyczy zarządzenie zastępcze, może zgłosić swój udział w postępowaniu sądowym, jeżeli skargę na zarządzenie zastępcze wnosi gmina, oraz czy radny ma legitymację do

wniesienia własnej skargi na zarządzenie zastępcze o wygaśnięciu jego mandatu. Przyjmowany był pogląd, że radny ma legitymację do zaskarżenia do sądu administracyjnego takiego zarządzenia zastępczego, a w przypadku gdy skargę na zarządzenie zastępcze wniosła gmina radny może zgłosić swój udział w postępowaniu sądowym na podstawie art. 33 § 2 ustawy p.p.s.a.

W sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego kontrowersje dotyczyły zdefiniowania pojęcia „inwestycji celu publicznego”, wprowadzonej ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienie to było rozważane w sprawie dotyczącej budowy stacji bazowej telefonii komórkowej przez operatora, który jest przedsiębiorcą i powoływał się na to, że celem inwestycji jest budowa urządzeń tworzących publiczną sieć telekomunikacyjną, co jest równoznaczne z budową urządzeń łączności publicznej w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z gospodarce nieruchomościami. W wyroku z dnia 4 października 2005 r. sygn. akt II OSK 495/05 (ze zdaniem odrębnym) NSA podzielił stanowisko, że budowa stacji bazowej telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego.

Na szczególną uwagę zasługują problemy, które ujawniły się w sprawach dotyczących weryfikacji rozstrzygnięć o przejęciu mienia w ramach reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu oraz przejęciu gruntów warszawskich. W sprawach z zakresu reformy rolnej, w związku z kwestionowaniem właściwości organów administracji do orzekania o legalności przejęcia tzw. zespołów parkowo-pałacowych na cele reformy rolnej, przedstawione zostało zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów. W sprawach weryfikacji orzeczeń nacjonalizacyjnych dotyczących przedsiębiorstw pojawił się problem, w jakim zakresie nacjonalizacja obejmowała składniki nacjonalizowanego przedsiębiorstwa, a w szczególności, czy obejmowała składniki, które nie stanowiły własności właściciela nacjonalizowanego przedsiębiorstwa.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne zawarte zostały w p.p.s.a. Zawiera ona regulacje normujące postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których te przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (art. 1). Dwa lata stosowania tej ustawy pozwala na ocenę przyjętych rozwiązań. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA odnoszono się do niektórych przepisów p.p.s.a. określających pro-

blemy proceduralne, szczególnie budzące wątpliwości interpretacyjne. Poniżej zaprezentowano problemy wynikające z prawa procesowego zawarte w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Do niektórych przepisów odniesiono się incydentalnie, natomiast niektóre zagadnienia, szczególnie wywołujące rozbieżności w stosowaniu przepisów p.p.s.a. doczekały się bogatego orzecznictwa.

W postanowieniach z dnia: 25 lipca 2005 r. sygn. akt II OSK 552/05 i 28 lipca 2005 r. sygn. akt II OSK 702/05 podkreślono, że stosownie do przepisu art. 6 p.p.s.a., sąd powinien udzielać stronom występującym bez adwokata lub radcy prawnego potrzebnych wskazówek i pouczeń. Dlatego też w razie, gdy wezwanie do usunięcia braków formalnych pisma strony budzi wątpliwości, co do treści tego wezwania, nie można z tego wyprowadzać skutków niekorzystnych dla strony.

W sprawie o sygn. akt II OSK 14/05 NSA stwierdził, że przepis art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. powinien być rozumiany w ten sposób, że odrzucenie skargi na tej podstawie jest możliwe tylko wówczas, gdy występuje brak formalny skargi, który uniemożliwia nadanie skardze prawidłowego biegu i pomimo upływu wyznaczonego terminu skarżący nie uzupełnił tego braku. W sprawie o sygn. akt FZ 696/04 NSA zaznaczył, że wezwanie do uzupełnienia braków formalnych skargi dokonane bez zarządzenia przewodniczącego, bądź na podstawie zarządzenia z odbitym mechanicznie podpisem, jest nieskuteczne prawnie.

Do kompetencji NSA w przedmiocie wyznaczenia innego wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznania sprawy nawiązano w postanowieniu z dnia 5 sierpnia 2005 r. sygn. akt II OW 41/05, w którym wyrażono pogląd, że skoro NSA jest właściwy do wyznaczenia innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego, to tym samym jest właściwy do wyznaczenia innego wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznania sprawy, jeżeli na skutek wyłączenia wszystkich sędziów sądu właściwego do rozpoznania sprawy, sąd ten nie może rozpoznać sprawy. Nie jest bowiem możliwy do zaakceptowania pogląd i taka wykładnia przepisu art. 22 § 3 p.p.s.a., która pozbawiałaby stronę prawa do rozpoznania jej skargi przez sąd administracyjny (podobny pogląd wyrażono również w postanowieniu z dnia 24 stycznia 2005 r. sygn. akt OW 165/04).

W sprawie o sygn. akt II OZ 718/05 NSA stwierdził, że oczywista bezzasadność skargi zachodzi wtedy, gdy bez konieczności dokonywania głębszej analizy stanu faktycznego i prawnego, jest zupełnie oczywiste, że skarga nie może zostać uwzględniona. Będą to zatem tego rodzaju sytuacje, w których przepisy obowiązującego prawa w sposób jasny i jednoznaczny wykluczają możliwość uwzględnienia żądania skarżącego.

W wyroku z dnia 6 października 2005 r. sygn. akt II GSK 164/05, NSA podkreślił, że celem postępowania dowodowego, o którym stanowi art. 106 § 3 p.p.s.a., nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu przez sąd administracyjny będzie więc dopuszczalne wówczas, gdy wniesiony, bądź dopuszczony z urzędu dowód pozostaje w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu.

Z zagadnień ogólnych występujących w orzecznictwie poruszono także problematykę regulowaną w k.p.a., w sprawie o sygn. akt II OSK 36/05, w której NSA odniósł się do obowiązku wydania, na podstawie art. 217 § 2 pkt 2 i art. 218 § 2 k.p.a., zaświadczenia urzędowo potwierdzającego określone fakty lub stan prawny, wynikające z prowadzonej przez organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Zdaniem NSA, obowiązek ten nie dotyczy okoliczności, których ustalenie i ocena następuje w postępowaniu jurysdykcyjnym w sprawie rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia. W postanowieniu z dn. 12 sierpnia 2005 r. sygn. akt II OW 34/05 NSA wyraził pogląd, że choć w art. 65 § 1 k.p.a. nie ma uregulowań wprost określających moc wiążącą wydanych na jego podstawie postanowień, to stosując poprzez art. 126 k.p.a. regułę przewidzianą w art. 110 k.p.a. przyjąć należy, że organ, któremu w trybie wymienionego przepisu podanie zostało przekazane, jest związany jego treścią. Obalenie mocy wiążącej takiego postanowienia może nastąpić w wyniku wniesienia zażalenia bądź w trybach nadzwyczajnych jak też na drodze rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego na zasadach wynikających z art. 22 k.p.a.

W sprawie o sygn. akt II OSK 1272/05 NSA stwierdził, że nietrafny jest pogląd sądu pierwszej instancji zawarty w zaskarżonym orzeczeniu, że stwierdzenie wygaśnięcia decyzji wydanej w postępowaniu, którego dotyczy skarga na bezczynność skutkuje bezprzedmiotowością postępowania skargowego i koniecznością jego umorzenia na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., a w sprawie o sygn. akt II OSK 1272/05 NSA stwierdził, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego nawet sytuacja, w której organ dokonał czynności, co do której pozostawał bezczynny nie uzasadnia zbędności rozpoznania sprawy i nie stanowi przesłanki umorzenia postępowania. Natomiast w wyroku z dnia 3 marca 2005 r. sygn. akt FSK 1558/04 NSA sformułował tezę, że pierwszą reakcją na bezczynność organu podatkowego ze strony uczestnika postępowania może być wyłącznie ponaglenie skierowane do organu wyższego stopnia lub do ministra

właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli sprawa nie była załatwiona przez izbę skarbową. Ten środek zaskarżenia bezczynności organu mieści się w normatywnej treści art. 52 § 2 p.p.s.a.

W wyroku z dnia 18 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1842/04 NSA uznał, że brak skutku dewolutywnego w postępowaniu określonym w art. 26 ust. 2 i 4 ustawy o kontroli skarbowej powoduje, że w sprawie nie może mieć zastosowanie art. 130 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, wyłączający pracownika organu od wydania decyzji po raz drugi, ponieważ przepis ten ma zastosowanie, gdy w sprawie orzekają organy dwóch instancji. Zdaniem Sądu, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ma w swej istocie charakter środka odwoławczego, zawiera wszystkie jego cechy, nie wywołuje jednakże skutku dewolutywnego. Organem właściwym do rozpatrzenia sprawy jest bowiem ten sam organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji.

W 2005 r. zapadło również kilka niezwykle istotnych orzeczeń dotyczących uprawnień podmiotów na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. W wyroku z dnia 29 września 2005 r. sygn. akt II OSK 34/05 NSA odniósł się do kwestii dopuszczalności odwołania złożonego przez prokuratora od decyzji w sytuacji, gdy wcześniej nie zgłosił on swego udziału. Zdaniem, regulujący tę kwestię przepis art. 183 § 1 k.p.a. przyznaje prokuratorowi prawo udziału w każdym stadium postępowania. Celem udziału prokuratora jest zapewnienie, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Aby cel ten mógł zostać zrealizowany, ustawodawca w art. 188 k.p.a. przyznał temu szczególnemu podmiotowi prawa strony. Dla osiągnięcia tego celu prokurator może korzystać zarówno ze zwykłych, jak i nadzwyczajnych środków, przysługujących stronom. Ustawa wprawdzie przyznaje prokuratorowi szczególne uprawnienia do wniesienia środka prawnego w postaci sprzeciwu, lecz jak wynika to z art. 184 § 1 k.p.a., środek ten przysługuje tylko od decyzji ostatecznej. Według sądu, jeśli więc postępowanie administracyjne zakończyło się decyzją, od której przysługuje zwykły środek w postaci odwołania, a strona nie jest zainteresowana w jej zaskarżeniu, to udział prokuratora w tym stadium postępowania przez wniesienie odwołania należy uznać za prawnie dopuszczalny. Celem wstąpienia prokuratora do postępowania jest przecież zapewnienie legalności tego postępowania i rozstrzygnięcia. Przeciwny pogląd prowadziłby do sytuacji, w której prokurator oczekiwałby, żeby decyzja stała się ostateczna, aby móc skorzystać ze środka prawnego przewidzianego w art. 184 k.p.a. Konkludując, NSA stwierdził, że prokurator, który nie brał udziału w postępowaniu, może na podstawie art. 183 § 1 i art. 188 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. wnosić odwołanie od nieostatecznej decyzji organu pierwszej instancji.

2. Wyłączenie sędziego

Przepisy odnoszące się do wyłączenia sędziego zawarto w art. 18–24 p.p.s.a. Problem ten był przedmiotem uchwały NSA (z dnia 23 maja 2005 r. sygn. akt I OPS 3/05) wypowiedzi orzeczniczych NSA, a także Trybunału Konstytucyjnego. W uchwale NSA stwierdził, że sędzia, który brał udział w wydaniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego zaskarżonego następnie skargą kasacyjną, nie jest wyłączony na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 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. W sprawie o sygn. II GZ 102/05 NSA stwierdził, że wydanie postanowienia oddalającego wnioski o wyłączenie, bez złożenia wyjaśnienia przez sędziego, którego wniosek dotyczy, stanowi o braku niezbędnego elementu umożliwiającego kontrolę, czy zachodziły przesłanki wyłączenia.

W wyrokach z dnia 26 października 2005 r. sygn. akt I GSK: 938/05, 941/05, 943/05, 945/05, z dnia 8 listopada 2005 r. sygn. akt I GSK: 958/05, 959/05, 902/05, 901/05, 899/05, z dnia 5 grudnia 2005 r. sygn. akt I GSK: 1139/05, 1140/05, z dnia 16 listopada 2005 r. sygn. akt I GSK 963/05, z dnia 13 grudnia 2005 r. sygn. akt I GSK: 1295/05 (zał. 16), 1297/05, 1298/05, 1249/05, NSA nie podzielił zarzutów naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez to, że w rozpoznawaniu sprawy przed sądem pierwszej instancji brał udział sędzia, który uczestniczył w rozstrzygnięciu tej sprawy przez organy celne. Stwierdził, że wskazana przez skarżącą sędzia nie brała bezpośredniego udziału w rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej. Zdaniem NSA, decydująca z punktu widzenia zastosowania instytucji wyłączenia sędziego na podstawie art. 18 § 1 pkt 7 p.p.s.a. jest różnica pomiędzy udziałem w rozstrzygnięciu konkretnej, indywidualnej sprawy, mogącym polegać na dokonaniu wykładni prawa w tej właśnie sprawie, a wypowiedzią na temat znaczenia określonego przepisu prawnego, sformułowaną w innej sprawie, bądź skierowaną do adresatów określonych w sposób abstrakcyjny. Natomiast Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r. sygn. akt SK 53/04, w sprawie zainicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, orzekł, że art. 19 p.p.s.a., w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego, pomijając inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę bezstronności sędziego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ, zdaniem TK, pomija te podstawy wyłączenia sędziego, które umożliwiają uwzględnienie i ocenę wszelkich okoliczności budzących wątpliwości co do bezstronności sędziowskiej. Do takich okoliczności należy zaliczyć i te, w któ-

rych sędzia orzekający miał wcześniej związki z rozpatrywaną sprawą. Chodzi tu o związki polegające na pozostawaniu przez niego w stosunku służbowym lub urzędowym wymagającym podejmowania odpowiednich czynności urzędowych, odnoszących się do przedmiotu rozstrzygnięcia w danym postępowaniu. Jednakże Trybunał wskazał, że stanowisko to nie może prowadzić do wniosku, że w każdym wypadku, w sytuacji, gdy sędzia był zaangażowany w jakimkolwiek stopniu w wypracowanie stanowiska (poglądu prawnego) istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, zachodziłaby potrzeba jego wyłączenia; każdorazowo powinna następować ocena konkretnej sytuacji. Ponadto Trybunał podkreślił, że nie jest powołany ani nie rozstrzyga, czy w analizowanych okolicznościach faktycznych sprawy przedstawionej w skardze konstytucyjnej istniały rzeczywiste powody wyłączenia sędziego. Kwestia ta powinna podlegać odrębnej ocenie przez właściwy organ sądowy.

3. Legitymacja procesowa

Do przepisów art. 25–31 p.p.s.a. odniesiono się w uchwale NSA (z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt II OPS 4/05), a także w orzecznictwie. Z przytoczonych wypowiedzi orzeczniczych wynika, że interpretacja przepisów p.p.s.a. idzie w kierunku realizacji zasady prawa do sądu określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zatem w sprawie o sygn. akt II OSK 476/05 wyrażono stanowisko, że stosownie do art. 25 § 1 p.p.s.a. osoba fizyczna i prawna ma zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona. Przymiot ten jest właściwy każdej osobie i nie może być w żaden sposób ograniczony.

Podobne stanowisko wyrażono w sprawie o sygn. akt OSK 1534/04, w której przedmiotem postępowania były tzw. grunty warszawskie. NSA uznał, że poprzedni właściciel ma przymiot strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokalu w budynku przejętym na własność Skarbu Państwa na podstawie orzeczenia nacjonalizacyjnego, odnośnie którego stwierdzono jego wydanie, co do zbywanego lokalu, z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 k.p.a). Także w wyroku z dnia 17 czerwca 2005 r. powołując się na ww. przepisy Konstytucji oraz Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stwierdzono, że odmowa wszczęcia postępowania o stwierdzeniu nieważności decyzji z przyczyn podmiotowych bez przeprowadzenia postępowania co do istnienia lub braku interesu prawnego narusza reguły demokratycznego państwa prawnego. Podobnie w wyroku z dnia 15 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1499/04 NSA wyraził pogląd, że w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o zarejestrowaniu pojazdu, wydanej na rzecz poprzedniego właściciela, osoba,

która nabyła od niego pojazd i jest aktualnym właścicielem tego pojazdu, zarejestrowanego już na jej rzecz, ma interes prawny w tej sprawie.

Do legitymacji procesowej organów samorządu terytorialnego i innych podmiotów w sprawach związanych z samorządem terytorialnym odniesiono się w kilku orzeczeniach. W wyroku z dnia 22 kwietnia 2005 r. sygn. akt II OSK 49/04 NSA stwierdził, że przewodniczący rady gminy może być upoważniony uchwałą tego organu do podpisania i wniesienia skargi do sądu administracyjnego, jako pełnomocnik rady gminy. Brak jednoznacznego upoważnienia dla przewodniczącego rady w zakresie udzielenia mu takiego pełnomocnictwa nie stanowi podstawy do odrzucenia skargi. W wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1598/04 NSA wskazał, że legitymację do zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia organu nadzoru ma wyłącznie gmina lub związek międzygminny. Legitymację w tym zakresie reguluje wyłącznie art. 98 ust. 3 i ust. 3a ustawy o samorządzie gminnym. Prokurator nie jest uprawniony do zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia organu nadzoru. Ograniczenie legitymacji do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzoru wynika też *expressis verbis* z art. 148 p.p.s.a., który stanowi, że sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego uchyla ten akt. Natomiast w wyroku z dnia 6 września 2005 r. sygn. akt II OSK 398/05 NSA stwierdził, że przepis art. 101 ust. 2 u.s.g. nie zakazuje wnoszenia skarg grupie osób. Przepis ten umożliwia reprezentowanie grupy skarżących przez jedną osobę. Jednakże z powołanego przepisu nie można wyinterpretować zakazu zaskarzania aktów administracyjnych grupie osób.

Do legitymacji wojewódzkiego zarządu melioracji i urządzeń wodnych do wniesienia skargi odniesiono się w wyroku z dnia 21 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1814/04, w którym NSA stwierdził, że brak umocowania wojewódzkiego zarządu melioracji i urządzeń wodnych wynika z przepisów prawa materialnego. NSA wskazał, że zgodnie z przepisami Działu IV Prawa wodnego ustawodawca stworzył system organów administracji rządowej, gdzie m.in. dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, jako organ administracji rządowej niezespołonej, zgodnie z art. 92 ust. 3 pkt 9 Prawa wodnego, może występować na prawach strony w postępowaniach administracyjnych, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy, w sprawach dotyczących regionu wodnego.

Zagadnienia legitymacji procesowej w postępowaniu w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków było przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 5 sierpnia 2005 r. sygn. akt II OSK 109/05. NSA stwierdził, że stosownie do treści przepisu art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie dóbr kultury wpis dobra kultury do rejestru zabytków może być dokonany na wniosek właściciela dobra kultury, jego użytkownika, bądź właściwego organu powiatu lub gminy. Przepis ten nie wyklucza

z udziału w postępowaniu, którego przedmiotem jest wpisanie do rejestru zbytków dobra kultury nieruchomego innego podmiotu, który wykaże posiadanie własnego interesu prawnego.

Kwestia ustalenia zakresu podmiotowego jednostek mających status strony w postępowaniu o udostępnianiu danych osobowych była przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 20 września 2005 r. sygn. akt I OSK 668/05. NSA stwierdził, że na gruncie przepisów art. 7 pkt 4 w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych przymiot strony posiada spółka jawna, jako administrator danych osobowych, nie zaś jej wspólnicy.

Odnosząc się do uprawnień prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w wyroku z dnia 5 maja 2005 r. sygn. akt II GSK 12/05 NSA stwierdził, że jeśli prokurator nie zgłosił lub nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, to do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzje wydane w postępowaniu administracyjnym przysługuje mu sześciomiesięczny termin określony w art. 53 § 3 p.p.s.a. Rola procesowa prokuratora, który nie mając charakteru strony w postępowaniu administracyjnym, zaskarża wydane w tym postępowaniu decyzje do sądu administracyjnego, kończy się wraz z prawomocnym zakończeniem postępowania administracyjnego w danej sprawie także wtedy, gdy w wyniku jego skargi wniesionej do sądu administracyjnego dochodzi do ponownego rozpoznania sprawy w postępowaniu administracyjnym.

W kilku wyrokach odniesiono się do legitymacji procesowej organizacji społecznej. W wyroku z dnia 20 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1755/04 NSA stwierdził, że organizacja społeczna korzysta z prawa strony w rozumieniu art. 10 k.p.a. od chwili wydania postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. Organizacja społeczna korzysta z prawa wynikającego z tego przepisu dopiero od chwili dopuszczenia jej do udziału, a więc od dnia wydania postanowienia uwzględniającego żądanie, o którym mowa w art. 31 § 1 k.p.a. Jeżeli były podejmowane jakiekolwiek czynności procesowe przed dniem wydania postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym w danej sprawie, nie może ona zarzucać naruszenia jej prawa i związanych z tym skutków, w tym żądać powtórzenia tych czynności. Organizacja społeczna natomiast może, po dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu, kwestionować zasadność (zgodność z prawem materialnym) rozstrzygnięć jako podmiot działający na prawach strony. Podobnie orzeczono w sprawie o sygn. akt II OSK 581/05. Natomiast w sprawie o sygn. akt II OZ 1147/05 przedmiotem analizy była odmowa dopuszczenia organizacji ekologicznych na prawach strony do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawach innych podmiotów, a dotyczących

np. wstrzymania wykonania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Zdaniem NSA, wniosek taki powinien być poddany ocenie z uwzględnieniem Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706) i w przyjętej Dyrektywą UE z dnia 26 maja 2003 r. oraz z uwzględnieniem postanowień zawartych w art. 5, art. 31 ust. 3 i art. 74 ust. 2–4 Konstytucji RP. Nadto należy uwzględnić, że udział organizacji społecznej w sprawie innych osób musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem organów administracji. Należy także wskazać na uchwałę z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt II OPS 4/05, w której NSA stwierdził, że fundacja jako organizacja społeczna może, na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 p.p.s.a., zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby.

Warto także wspomnieć o postanowieniu z dnia 29 grudnia 2005 r. sygn. akt II FZ 776/05, w którym NSA wskazał, że jeżeli wojewódzki sąd administracyjny w zawiadomieniu o rozprawie informuje stronę o tym, że jej obecność nie jest obowiązkowa, to konsekwentnie powinien pouczyć ją, że na rozprawie może zapisać wyrok, który nie będzie podlegał doręczeniu stronie, a którego zaskarżenie będzie możliwe po uprzednim złożeniu wniosku o jego uzasadnienie w terminie 7 dni od ogłoszenia tego wyroku.

4. Pełnomocnictwo

W kilku sprawach NSA odniósł się do problematyki związanej z pełnomocnictwem. W wyrokach z dnia 11 sierpnia 2005 r. sygn. akt I GSK: 624/05, 625/05, 620/05, 621/05, 622/05 i 623/05, NSA uznał, że pełnomocnictwo do występowania przed NSA udzielone pod rządami ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 369 ze zm.) zachowuje skuteczność po wejściu w życie p.p.s.a. i zawiera umocowanie do podejmowania czynności przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, ponieważ zgodnie z przepisami art. 34 p.p.s.a., skuteczność pełnomocnictwa w postępowaniu sądownoadministracyjnym zależy od tego, czy zawiera ono umocowanie do podejmowania czynności przed sądami administracyjnymi.

W wyroku z dnia 21 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1551/04 zwrócono uwagę na obowiązek przedłożenia pełnomocnictwa w postępowaniu sądownoadministracyjnym mimo, że pełnomocnictwo zostało już przedłożone w postępowaniu administracyjnym i pełnomocnik nie dysponuje drugim egzemplarzem pełno-

mocnictwa. Natomiast w sprawie sygn. akt II OSK 254/05 uznano, że odrzucenie skargi wyłącznie z tego powodu, że pełnomocnictwo zostało formalnie udzielone w dacie późniejszej niż wniesienie skargi, stanowi nadmierny rygoryzm, powodujący ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu.

W orzecznictwie powstały rozbieżności na tle obowiązku dostarczenia pełnomocnictwa przez adwokata lub radcę prawnego wyznaczonego, np. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 388/04, zdaniem sądu, ustanowienie adwokata w ramach prawa pomocy nie oznacza, że staje się on automatycznie pełnomocnikiem strony, a staje się nim dopiero z chwilą udzielenia przez stronę pełnomocnictwa. Pogląd ten prezentowany był w większości orzeczeń NSA (np. postanowienia z dnia: 17 maja 2005 r. sygn. akt I OZ 453/05 i OZ 454/05, 30 maja 2005 r. sygn. akt OZ 1295/04, 4 marca 2005 r. sygn. akt FZ 696/04). Odmienny pogląd wyrażono w postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2005 r. sygn. akt I OZ 783/05, w którym NSA uznał, że ustanowienie, na podstawie art. 244 p.p.s.a., zawodowego pełnomocnika nie powoduje konieczności udzielenia mu przez stronę, której przyznano to prawo pomocy, stosownego pełnomocnictwa do działania w jej imieniu. W uzasadnieniu tego postanowienia podkreślono, że w razie ustanowienia adwokata w ramach prawa pomocy i wyznaczenia adwokata przez okręgową radę adwokacką oraz udokumentowania tego faktu w aktach sprawy, przy jednoczesnym zawiadomieniu o nim strony, okoliczność ustanowienia pełnomocnika jest wykazana wystarczająco (por. postanowienie z dnia 23 czerwca 2005 r. sygn. akt II OZ 519/05).

Odosobniony pogląd zaprezentowany w postanowieniu z dnia 22 listopada 2005 r. sygn. akt I OZ 1232/05, w którym NSA stwierdził, że wyrażone w formie pisemnej oświadczenie strony, z którego wynika w sposób jednoznaczny wola zlecenia profesjonalnemu pełnomocnikowi, wyznaczonemu z urzędu przez sąd, prowadzenia sprawy, w szczególności zaś wniesienia skargi kasacyjnej, nosi wszelkie cechy umowy zlecenia i tym samym w braku odmiennej umowy obejmuje również umocowanie do wykonywania czynności w imieniu dającego zlecenie – art. 734 § 2 k.c.

5. Wstrzymanie wykonania decyzji

Instytucję wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, będąca formą tymczasowej ochrony sądowej, normuje w art. 61 § 3 p.p.s.a. Orzeczenia sądów w głównej mierze dotyczyły przesłanek wstrzymania wykonania decyzji oraz zakresu zastosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. w postępowaniu przed NSA. Orzekanie w tym trybie przez sąd administracyjny następuje wyłącznie na wniosek uzasadniający istnienie przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a., jako warunku niezbędnego do uwzględnienia wniosku.

W orzecznictwie NSA zwrócono szczególną uwagę, że przepis art. 61 § 3 p.p.s.a. nie łączy wyrządzenia szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków z osobą skarżącego (np. w sprawie o sygn. akt II OZ 638/05), a instytucja wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu w trybie art. 61 § 3 p.p.s.a. nie może służyć tamowaniu biegu postępowań w innych sprawach i opóźnieniu wydania rozstrzygnięć merytorycznych w tych sprawach (np. sprawa II OZ 510/05).

W sprawie o sygn. akt II OZ 750/05 wskazano, że rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji w całości lub w części, stosownie do przepisu art. 61 § 3 p.p.s.a., sąd ocenia, czy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, jeżeli przed rozpoznaniem skargi zostanie wykonana zaskarżona decyzja, która w wyniku rozpoznania skargi może być uchylona albo może być stwierdzona jej nieważność. Ocena dokonywana jest na podstawie okoliczności wskazanych przez skarżącego, ale także uwzględniane są inne okoliczności, które mają znaczenie dla rozpoznania wniosku mając na uwadze interes nie tylko wnioskodawcy, ale i pozostałych uczestników postępowania sądownoadministracyjnego.

Szereg wypowiedzi odnosiło się do wstrzymania decyzji o pozwoleniu na budowę. Według art. 35a art. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.), zwanej dalej Prawem budowlanym, w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o pozwoleniu na budowę wstrzymanie wykonania tej decyzji na wniosek skarżącego sąd może uzależnić od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora. Przepis ten miał służyć przyspieszeniu procesów inwestycyjnych oraz ochronie interesów inwestorów. Wysokość kaucji będzie uzależniona od kosztów całego zamierzenia inwestycyjnego (por. postanowienia z dnia: 3 marca 2005 r. sygn. akt OZ 10/05 NSA, z dnia 28 lipca 2005 r. sygn. akt II OZ 638/05,). W postanowieniu z dnia 15 lutego 2005 r. sygn. akt OZ 1471/04d NSA stwierdził, że fakt toczącego się postępowania przed organami nadzoru budowlanego w trybie nadzwyczajnym, nie stanowi takiej okoliczności, która sama przez się przesądza o zaistnieniu przesłanki określonej w art. 35a Prawa budowlanego. W wyroku z dnia 29 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1098/04 NSA uznał, że postanowienia wstrzymujące wykonanie zaskarżonej decyzji mają charakter incydentalny. Nierespektowanie ich aczkolwiek naganne, nie może być jednakże utożsamiane z brakiem „wymaganego pozwolenia na budowę”, o którym mowa w art. 48 Prawa budowlanego, powodującym konieczność orzeczenia rozbiórki w trybie ww. przepisu. Natomiast w sprawie sygn. akt II OZ 1256/05 NSA wskazał ponadto, że w przypadku większych inwestycji może okazać się celowe rozważenie wstrzy-

mania wykonania pozwolenia na budowę w określonej części. Ustawa p.p.s.a. nie zawiera regulacji umożliwiającej zastosowanie instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności w zależności od oceny prawdopodobieństwa wadliwości tego aktu tak, jak ma to miejsce w postępowaniu przed organami administracji (np. w sprawie sygn. akt II OZ 931/05). Ustawodawca zawęził krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności, stanowiąc, iż wstrzymanie ich wykonania może nastąpić wyłącznie na wniosek skarżącego (np. w sprawie sygn. akt II OZ 910/05). Do kwestii wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji w postępowaniu przed NSA odniósł się w postanowieniu z dnia 30 września 2005r. sygn. akt II OSK 1002/03, stwierdzając, że NSA także może wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji na wniosek skarżącego, w razie oddalenia skargi i wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę, na podstawie art. 61 § 3 w związku z art. 193 p.p.s.a.

Na tle zastosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. w postępowaniu kasacyjnym powstały pewne rozbieżności. W postanowieniu z dnia 29 lipca 2005 r. sygn. akt II FSK 182/05 NSA wyraził pogląd, że art. 61 p.p.s.a. należy stosować tylko w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji i nie obejmuje on swoją regulacją wstrzymania wykonania decyzji po wydaniu wyroku, czy – tym bardziej – wstrzymania wykonania wyroku. Natomiast w postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2005 r. sygn. akt II FSK 885/05 wskazano, iż regulacja zawarta w art. 152 p.p.s.a. wyłącza możliwość odpowiedniego stosowania przepisów art. 61 § 3-5 p.p.s.a. przed NSA na podstawie art. 193 p.p.s.a., tylko w odniesieniu do tych spraw, w których sąd pierwszej instancji uwzględnił skargę i wypowiedział się, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. W pozostałych sytuacjach przepisy art. 61 § 3–5 ustawy p.p.s.a. mają przed NSA odpowiednie zastosowanie. Podobne stanowisko wyrażono w postanowieniu z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt II OSK 1002/05, w którym podkreślono, że nie jest wyłączone stosowanie przepisu art. 61 § 3 p.p.s.a., w przypadku gdy skarżący wniósł skargę kasacyjną od wyroku oddalającego skargę i wystąpił z wnioskiem o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Na skutek wydania wyroku oddalającego skargę upada bowiem wstrzymanie wykonania decyzji, o którym orzekł sąd pierwszej instancji uwzględniając wniosek skarżącego (art. 61 § 6). Możliwe jest zatem wykonanie decyzji, mimo że wyrok oddalający skargę jest nieprawomocny i wniesiona została skarga kasacyjna. Tak więc te same racje, które uzasadniały wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji przez sąd pierwszej instancji mogą przemawiać za wstrzymaniem wykonania zaskarżonej decyzji do czasu rozpoznania skargi kasacyjnej. Zdaniem NSA, nie sposób przecież wykluczyć, że w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej sprawa może być przekazana do ponownego

rozpoznania, co oznacza że ponownie będzie rozpoznawana sprawa ze skargi przez Sąd pierwszej instancji, a wówczas niewątpliwie skarżący mógłby ubiegać się o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Z tych względów należy przyjąć, że NSA może wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji na wniosek skarżącego, w razie oddalenia skargi i wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę, na podstawie art. 61 § 3 w związku z art. 193 p.p.s.a.

W postanowieniu z dnia 6 czerwca 2005 r. sygn. akt II FSK 250/05 NSA stanął na stanowisku, że sprzedaż nieruchomości w drodze licytacji może spowodować trudne do odwrócenia skutki w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a. Interes Skarbu Państwa może być dostatecznie zabezpieczony wpisem hipoteki przymusowej na nieruchomościach zobowiązanego.

Powodem oddalenia wniosków o udzielenie ochrony tymczasowej było najczęściej niespełnienie przez skarżących przesłanek warunkujących wstrzymanie zaskarżonego aktu lub czynności, określonych w tym przepisie. W sprawie o sygn. akt GZ 159/04 NSA podkreślił, że strona skarżąca obowiązana jest uzasadnić, iż wykonanie kwestionowanej decyzji narazi ją na niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowanie powstanie trudnych do odwrócenia skutków. Z kolei w sprawie o sygn. akt II GZ 51/05 NSA wyraził pogląd, że decyzja odmawiająca zawieszenia realizacji uprawnień abonentów nie podlega wykonaniu, a zatem jej ewentualne wstrzymanie wykonania nie wywołałoby żadnego skutku. Podobne stanowisko zajął NSA w sprawie o sygn. akt II GZ 1/05. NSA stwierdził, że sąd pierwszej instancji może orzec o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej tylko takiej decyzji, która podlega wykonaniu. Przekazanie skargi do sądu administracyjnego nie skutkuje utratą mocy postanowienia organu administracji o wstrzymaniu zaskarżonej decyzji, które zostało wydane w trybie art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

6. Doręczenia

W obrębie przepisów regulujących tryb doręczeń szczególną uwagę zwrócono na problem doręczeń zastępczych, tj. art. 72 i 73 p.p.s.a. Na wstępie należy zaznaczyć, że w sprawie zainicjowanej w trybie pytania prawnego WSA w Warszawie (postanowienie z dnia 10 maja 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1553/04) Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 28 lutego 2006 r. sygn. akt P 13/05 orzekł, że art. 73 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie w jakim ustanawia siedmiodniowy termin przechowywania pisma procesowego i nie wymaga ponawiania zawiadomienia adresata o złożeniu tego pisma, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji i potwierdził stanowisko sądów o niekonstytucyjności tego przepisu (np. postanowienie z dnia 20 października 2005 r. sygn. akt II FZ 579/05).

Odnosząc się do doręczeń w postanowieniu z dnia 26 lipca 2005 r. sygn. akt I FZ 341/05 stwierdzono, że z art. 67 § 2 i 3 p.p.s.a. oraz § 4 ust 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 1999 r. Nr 62, poz. 697 ze zm.) w związku z art. 65 § 2 p.p.s.a. wynika jednoznacznie, że ustawodawca dopuścił korzystanie tylko z takich adresów do doręczeń, w których będzie istniała realna możliwość zastania adresata bądź innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki. Skrytka pocztowa nie spełnia powyższych warunków, dlatego też nie powinna być w ogóle dopuszczona jako adres do doręczeń.

W sprawie o sygn. akt FSK 1154/04 NSA zauważył, że Ordynacja podatkowa łączy skutki prawne z pierwszym prawidłowo dokonanym doręczeniem. Brak informacji o wcześniejszym doręczeniu pisma, w przypadku powtarzania tej czynności, nie niweczy skutków prawnych pierwotnego doręczenia. NSA nie zgodził się z twierdzeniem, że skoro przepisy Ordynacji podatkowej nie stwarzają możliwości nadania pisma adresowanego do polskiego organu podatkowego na poczcie z państwa obcego, ze skutkiem doręczenia w chwili nadania pisma w placówce pocztowej takiego państwa, to analogicznie, również niedopuszczalne jest doręczanie pism w postępowaniu podatkowym przez polskie organy podmiotom zagranicznym (sprawa o sygn. akt III SA/Wa 1135/04). Podkreślił, że w sytuacji, gdy polski organ podatkowy w ramach toczącego się postępowania podatkowego doręcza pismo podmiotowi mającemu siedzibę za granicą za pośrednictwem Poczty Polskiej, która pismo to przyjmuje do doręczenia, a następnie przedsiębiorstwo to w ramach obowiązujących międzynarodowych procedur pocztowych pismo to przekazuje operatorowi pocztowemu innego państwa, w którym adresat ma siedzibę, w celu doręczenia pisma adresatowi, to doręczenie to należy traktować jako doręczenie dokonane przez Poczta Polską.

W postanowieniu z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt II FZ 37/05 NSA przesądził, że radcy prawnemu wykonującemu zawód w ramach kancelarii radcy prawnego (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.) należy doręczać pisma sądowe tak jak osobie fizycznej (art. 67 § 1 p.p.s.a.) z możliwością wykorzystania trybu doręczenia zastępczego określonego w art. 72 p.p.s.a., tym bardziej wówczas, gdy siedziba tej kancelarii znajduje się w mieszkaniu radcy prawnego.

7. Przywrócenie terminu

Instytucja przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej została uregulowana w art. 86–89 p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 10 października 2005 r. sygn. akt II FZ 582/05 NSA orzekł, że wniosek o przywrócenie terminu bez rów-

noczesnego dokonania czynności procesowej, o której mowa w art. 87 § 4 p.p.s.a. dotknięty jest brakiem formalnym, który podlega uzupełnieniu w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt II FZ 1/05 uznał ponadto, że nie jest dopuszczalne merytoryczne rozpoznanie wniosku o przywrócenie terminu, jeżeli sąd pozostaje w przekonaniu o złożeniu tego wniosku po terminie zakreślonym w art. 87 § 1 p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 31 marca 2005 r. sygn. akt II FZ 155/05 NSA wypowiedział się również co do przesłanki braku winy w uchybieniu terminowi podnosząc, że taka organizacja osoby prawnej, która w czasie choroby (i ewentualnie urlopu wypoczynkowego) jej prezesa uniemożliwia prowadzenie bieżących spraw spółki nie jest okolicznością obiektywnie, bez „swojej winy”, usprawiedliwiającą uchybienie terminowi ustawowemu. W postanowieniu z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt FZ 645/04 stwierdził, iż nie można skarżącemu – mieszkającemu w miejscowości, w której poczty nie ma w ogóle – zarzucić winy w niedotrzymaniu terminu do wniesienia skargi, jeżeli termin ten upływał w trakcie tzw. „długiego weekendu”. Z kolei w postanowieniu z dnia 31 stycznia 2005 r. sygn. akt FZ 754/04 NSA wskazał, że brak wniosku o przywrócenie terminu (art. 86 p.p.s.a.) czyni bezskutecznym zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej z uwagi na przekroczenie terminu do jej wniesienia (art. 177 § 1 p.p.s.a.).

W sprawie o sygn. II GZ 23/05 NSA przyjął, że jeżeli strona twierdzi, iż nie zaszła okoliczność powodująca rozpoczęcie biegu terminu (nie doręczono do rąk strony przesyłki sądowej), to tego rodzaju argumentacja pozostaje bez związku z przedmiotem postępowania o przywrócenie terminu.

W sprawie o sygn. akt I GZ 79/05 NSA uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji o odrzuceniu skargi kasacyjnej bez uprzedniego rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu, mimo że skarżąca uzupełniła braki formalne skargi kasacyjnej, składając wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia wpisu od skargi kasacyjnej wraz z dowodem uiszczenia. NSA wyjaśnił, że sąd pierwszej instancji obowiązany był na podstawie art. 86 § 1 p.p.s.a. rozpoznać wniosek o przywrócenie terminu i ocenić, czy podane we wniosku okoliczności wskazują na brak winy skarżącej w uchybieniu terminu i uzasadniają jego przywrócenie.

W postanowieniu z dnia 23 września 2005 r. sygn. akt I OZ 927/05 NSA stwierdził, że złożony przed ogłoszeniem wyroku wniosek strony o sporządzenie uzasadnienia wyroku wywołuje skutek prawny. Przepis art. 85 p.p.s.a. stanowi, że czynność w postępowaniu sądowym podjęta przez stronę po upływie terminu jest bezskuteczna. Ustawa nie wypowiada się więc odnośnie do skuteczności czynności procesowych podjętych z wyprzedzeniem terminu, dlatego też art. 85 p.p.s.a. nie może mieć w tym przypadku zastosowania. Zatem czyn-

ność podjęta wcześniej, chociaż wadliwa, może wywoływać skutek prawny. W przypadku takim jak omawiany, wadliwość czynności strona może konwalidować w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a.

8. Orzeczenia

W 2005 r. NSA odniósł się do przepisów zawartych w rozdziale 10 p.p.s.a. zatytułowanym „Orzeczenia sądowe”. Wypowiedzi orzecznicze dotyczyły m. in. określenia koniecznych elementów uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji, tj. interpretacją art. 141 § 4 p.p.s.a. (np. w wyrokach z dnia: 25 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1373/04 i 6 września 2005 r. sygn. akt FSK 2099/04). W wyrokach z dnia: 5 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 616/04 oraz 7 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1015/04 zwrócono uwagę na problem nieustosunkowania się przez sąd pierwszej instancji do zarzutów skargi. W pierwszym z powołanych orzeczeń NSA podniósł, że w sytuacji gdy uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji w ogóle nie zawiera stanowiska co do części zarzutów skargi, to brak jest możliwości przyjęcia, że zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. W drugim z powołanych rozstrzygnięć wskazano, iż wobec nieustosunkowania się przez sąd pierwszej instancji do zarzutów skargi, NSA nie skorzystał z możliwości orzekania na podstawie art. 188 p.p.s.a. lecz orzekł na podstawie art. 185 p.p.s.a. W kontekście zarzutów podnoszonych przez stronę w skardze warto przytoczyć stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1624/04, gdzie wskazano, że sąd administracyjny ma nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek stwierdzenia nieważności decyzji nawet wówczas, gdy w skardze nie podniesiono zarzutu nieważności decyzji, ale sąd stwierdzi, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w postępowaniu podatkowym. W sprawie o sygn. akt OSK 1866/04 NSA stwierdził, że uzasadnienie wyroku jest wyłącznie pisemnym uzewnętrznieniem przesłanek i podstaw, jakie miał na względzie skład orzekający sądu rozpoznając skargę, lecz nie stanowi ono części tego wyroku.

W wyroku z 19 kwietnia 2004 r. sygn. akt FSK 955/04 NSA uznał, że zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a., sąd orzeka na podstawie akt sprawy, zatem nie dopuścił się naruszenia zasady prawdy materialnej poprzez niedokładne wyjaśnienie ocenianego przez siebie, w procesie kontroli legalności zaskarżonej decyzji, stanu faktycznego sprawy.

W wyroku z dnia 11 października 2005 r. sygn. akt FSK 2326/04 NSA uznał, że sąd nie może przekroczyć granic swobodnej oceny dowodów zgromadzonych w aktach sprawy i tym samym naruszyć art. 2 Konstytucji RP, ponieważ brak jest normatywnego ujęcia zasady swobodnej oceny dowodów w postępowaniu są-

dowodow-administracyjnym, a więc zasady, którą sąd musiałby się kierować podczas kontroli legalności zaskarżonych decyzji administracyjnych, w tym podatkowych. Zadaniem sądu administracyjnego jest bowiem ustalenie, czy materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu podatkowym, oceniony został przez organy podatkowe zgodnie z przepisami tego postępowania. Sąd obowiązany jest zatem zbadać, czy swobodna ocena dowodów nie została przekroczona w postępowaniu podatkowym przez organy podatkowe. Sąd podniósł, że przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. nie zawiera norm wskazujących na sposób analizy przez sąd akt sprawy. W zakresie oceny legalności zaskarżonego aktu NSA stwierdził również, że w świetle art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd pierwszej instancji nie ma obowiązku, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, do badania tych zarzutów i wniosków, które nie mają znaczenia dla oceny legalności zaskarżonego aktu.

W postanowieniu z dnia 1 września 2005 r. sygn. akt I FZ 398/05 sąd wypowiedział w kwestii obowiązku powiadamiania strony nieobecnej na rozprawie co do terminu publikacji odroczonego orzeczenia, uznając, że sąd nie ma obowiązku zawiadamiania w trybie art. 91 § 2 p.p.s.a. (przez wezwanie) o tym terminie strony nieobecnej na rozprawie. Art. 139 § 1 powołanej p.p.s.a. wyłącza w tym zakresie zastosowanie art. 91 § 2 ustanawiając własny, odrębny sposób zawiadomienia o terminie publikacji orzeczenia. Przewiduje bowiem, że w postanowieniu o odroczeniu terminu ogłoszenia wyroku sąd powinien wyznaczyć ten termin i ogłosić go niezwłocznie po zamknięciu rozprawy, jeżeli o terminie rozprawy została prawidłowo zawiadomiona.

W postanowieniu NSA w sprawie o sygn. akt I GZ 29/05 NSA stwierdził, że siedmiodniowy termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku określony w art. 141 § 2 p.p.s.a. jest terminem ustawowym, który warunkuje skuteczność dokonania tej czynności procesowej. Przywrócenie terminu do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku jest możliwe, gdy strona nie dokonała tej czynności procesowej bez swojej winy (art. 86 § 1 i 87 § 1 i 2 p.p.s.a.). Z przytoczonych przepisów wynika, że w czasie biegu terminu do dokonania tej czynności w postępowaniu sądowym musi zaistnieć obiektywna przeszkoda uniemożliwiająca stronie dokonanie tej czynności (np. sprawa o sygn. akt I II GZ 68/05).

9. Problemy procesowe odnoszące się do skargi kasacyjnej

Przepisy regulujące problematykę skargi kasacyjnej zawiera dział IV p.p.s.a. zatytułowany „Środki odwoławcze”. Zgodnie z art. 173 § 1 p.p.s.a. od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do NSA (chyba że przepis

szczególony stanowi inaczej). W § 2 art. 173 p.p.s.a. określono krąg legitymowanych do wniesienia skargi kasacyjnej: strona postępowania, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, albo na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W 2005 r. NSA, w orzecznictwie, wielokrotnie odnosił się do tych zagadnień. Część orzeczeń odnosiła się do przepisów przejściowych zawartych w ustawie – Przepisy wprowadzające s.a. Wspomnieć należy, że do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły 3 skargi konstytucyjne, w dwóch skargach postawiono zarzut, że art. 174 pkt 1 i pkt 2 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, natomiast w trzeciej postawiono zarzut, że art. 174 pkt 1 i pkt 2 w związku z art. 183 § 1 p.p.s.a. są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 184 Konstytucji oraz są niezgodne z art. 176 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 184 Konstytucji, a ponadto, że art. 184 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 184 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 176 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 184 Konstytucji.

W kwestii jak traktować kolejne pismo strony, w sprawie, w której strona już wniosła skargę kasacyjną odniesiono się w postanowieniu z dnia 23 czerwca 2005 r. sygn. akt II OZ 519/05. Zdaniem NSA, jeżeli strona wniosła skargę kasacyjną i brak jest podstaw do jej odrzucenia, to kolejne pismo strony, nazwane nawet skargą kasacyjną i sporządzone przez adwokata, nie może stanowić odrębnej skargi kasacyjnej a pozostaje jedynie pismem strony, którego ocena należy do NSA w toku rozpoznawania skargi kasacyjnej (art. 173 § 2 p.p.s.a.).

Legitymacja procesowa

W postanowieniu z dnia 25 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1518/04 NSA stwierdził, iż dyrektor Izby Celnej nie jest legitymowany do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny w sprawie dotyczącej decyzji izby skarbowej, wydanej przed 1 września 2003 r. Podobne stanowisko zajął NSA w postanowieniu z dnia 25 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1513/04, w którym uznał, że ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu wojewódzkich kolegiów skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, poz. 1302) określa jedynie kompetencje organów podatkowych w postępowaniu admini-

stracyjnym, natomiast nie wskazuje, jaki organ ma obowiązek i uprawnienie do występowania w charakterze strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w sprawach w których – w dniu 1 września 2003 r. – przysługuje lub została wniesiona skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również po dniu 1 stycznia 2004 r. przysługuje prawo złożenia skargi kasacyjnej. W szczególności ustawa nie wskazuje, czy dalsze prowadzenie postępowania przejmują organy właściwe w danych sprawach po dniu 1 września 2003 r., czy też organy dotychczasowe.

Podstawy skargi kasacyjnej

Zgodnie z art. 176 p.p.s.a. skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przypisanym dla pism w postępowaniu sądowym oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Na tle tego przepisu NSA przyjmował, że skarga kasacyjna składa się z dwóch wyodrębnionych części: możliwych do uzupełnienia lub poprawienia w trybie art. 49 p.p.s.a. wymogów pisma procesowego i z nieusuwalnych braków o charakterze materialnym dotyczących konstrukcyjnych elementów skargi kasacyjnej kształtujących jej granice.

Analizując orzeczenia dotyczące wymogów środków procesowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w postanowieniu 20 września 2005 r. sygn. akt I OSK 794 /05. Koniecznym warunkiem uznania, że strona powołuje się w skardze kasacyjnej na jedną z podstaw kasacji jest wskazanie, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało oraz jaki mogło mieć wpływ na wynik sprawy. NSA, działając jako sąd kasacyjny, nie jest uprawniony do samodzielnego konkretyzowania zarzutów lub też stawiania hipotez co do tego, jakiego przepisu dotyczy podstawa kasacji. Powołanie przez wnoszącego skargę kasacyjną, jako podstawy tej skargi, tylko art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. powoduje, że podstawa skargi kasacyjnej nie została przytoczona. Przepis art. 174 p.p.s.a. stanowi jedynie wskazanie, na jakich podstawach oprzeć winna się skarga kasacyjna, w żaden więc sposób sam podstawą taką być nie może. Stanowi to samodzielną przesłankę odrzucenia skargi kasacyjnej. Orzeczenie to wskazuje, że w orzecznictwie NSA dominuje pogląd, że skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem odwoławczym i jeżeli ma braki w zakresie jej elementów konstrukcyjnych to podlega odrzuceniu. W wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. sygn. akt FSK 2006/04 NSA stwierdził, że oparcie podstawy kasacyjnej o art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. jest prawidłowe, jeżeli zarzut naru-

szenia tego przepisu jest powiązany ze wskazanymi enumeratywnie w podstawie kasacyjnej przepisami postępowania podatkowego, przy czym powiązanie to wynika zarówno z treści podstawy, jak i z treści uzasadnienia, a strona zarzuca dokonanie przez sąd pierwszej instancji błędnej oceny działań organów podatkowych w świetle wymienionych przepisów postępowania podatkowego i wywodzi, że skutkowało ona wadliwym zastosowaniem przywołanego na wstępie przepisu procedury sądownoadministracyjnej.

Natomiast w wyroku z dnia 27 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 970/04 NSA zwrócił uwagę na fakt, że przytoczenie w skardze kasacyjnej przepisu prawa materialnego nieznanego ustawie nie może być podstawą skargi kasacyjnej. W wyroku z 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1537/04 NSA zwrócił uwagę, że odwołanie się, przez stronę wnoszącą skargę kasacyjną, do zarzutu naruszenia przepisów postępowania ujętych w skardze do sądu pierwszej instancji i wniosek o potraktowanie tych zarzutów jako części składowej skargi kasacyjnej nie może być uznane za spełnienie ustawowego wymogu prawidłowego „przytoczenia” podstaw tego środka zaskarżenia. W sprawie o sygn. akt OSK 1089/04 NSA stwierdził, że nie jest uprawniony do samodzielnego konkretyzowania zarzutów skargi kasacyjnej lub też stawiania hipotez co do tego, w jaki sposób określony przepis został naruszony.

Do podstaw skargi kasacyjnej określonych w art. 174 p.p.s.a. NSA odniósł się także w wyrokach z dnia: 13 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1076/04, 11 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1119/04, 17 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1469/04, 17 lutego 2005 r. sygn. akt FSK 1506/04, 19 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1722/04, 15 marca 2005 r. sygn. akt FSK 2003/04, 26 lipca 2005 r. sygn. akt 2006/04, 15 września 2005 r. sygn. akt FSK 2050/04 i 25 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1940/04. W wyroku z dnia 31 marca 2005 r. sygn. akt FSK 1284/04 NSA wyjaśnił, że nie można w trybie art. 174 pkt 1 w związku z art. 176 p.p.s.a. skutecznie zakwestionować odpowiedzialności płatnika bez zarzutu naruszenia art. 30 § 1 Ordynacji podatkowej. W wyroku z dnia 22 marca 2005 r. sygn. akt FSK 1437/04 NSA wskazał, że art. 365 § 1 k.p.c. stanowiący o związaniu prawomocnym wyrokiem nie tylko stron i sądu, który go wydał ale także innych sądów oraz organów państwowych wywiera określone skutki w sferze materialnoprawnej. Jest zatem przepisem prawa materialnego, który dotyczy także sądów administracyjnych. Jego naruszenie stanowi przesłankę, o której mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a. W wyroku z dnia 11 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1118/04 NSA uznał, iż zarzut wadliwego zrozumienia przez sąd pierwszej instancji przepisu art. 162 § 1 Ordynacji podatkowej nie może stanowić podstawy kasacyjnej w rozumieniu art. 174 pkt 1 p.p.s.a. Przepis ten wymaga bowiem wskazania określonych przepisów tej ustawy lub

innych ustaw, których naruszenia mógł dopuścić się sąd administracyjny orzekający w danej sprawie

Na uwagę zasługuje sformułowane przez NSA w orzeczeniu z dnia 29 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1947/04 stanowisko, że zarzut naruszenia przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a. będzie skuteczny tylko wtedy, gdy połączony zostanie z innymi uchybieniami sądu zaistniałymi na etapie rozpoznawania skargi oraz że obowiązek zwiększonego przedstawienia stanu sprawy, o którym mowa w tym przepisie obejmuje nie tylko przytoczenie ustaleń dokonanych przez organ administracji publicznej, ale także ich ocenę pod względem zgodności z prawem (art. 3 § 1 powołanej ustawy). W wyroku z 12 maja 2005 r. sygn. akt FSK 2123/04 NSA stwierdził, że nie wystarczy ograniczyć się do stwierdzenia, co ustaliły organy, lecz niezbędne jest wskazanie, które ustalenia zostały przyjęte przez sąd pierwszej instancji, a które nie. W postanowieniu z dnia 29 kwietnia 2005 r. sygn. akt I FZ 159/05 NSA wskazał, że wynikający z art. 141 § 4 p.p.s.a. obowiązek przedstawienia stanu sprawy oznacza nie tylko powinność podania przebiegu postępowania, ale przede wszystkim konieczność przytoczenia stanu faktycznego przyjętego przez sąd. Z kolei w wyroku z dnia 23 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1616/04 NSA wskazał, że przedstawiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 141 § 1 p.p.s.a. opatrzone klauzulą „przez niewłaściwe zastosowanie” podczas, gdy jest to zarzut naruszenia przepisów o postępowaniu, a więc należało zarzucić, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. Zdaniem NSA, błąd ten nie miał jednak znaczenia dyskwalifikującego skargę, a w szczególności nie mógł prowadzić do jej odrzucenia.

W wyroku z 9 marca 2005 r. sygn. akt FSK 1724/04 NSA uznał, że w sytuacji, gdy w skardze kasacyjnej zarzuca się zarówno naruszenie prawa materialnego i naruszenie przepisów postępowania, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlega ostatnio wymieniony zarzut. Dopiero po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd jest prawidłowy, albo nie został skutecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd przepis prawa materialnego. W wyroku z dnia 24 maja 2005 r. sygn. akt FSK 2321/04 NSA uznał, że z art. 174 pkt 2 w związku z art. 176 p.p.s.a. wynika, iż podnosząc pod adresem zaskarżonego orzeczenia zarzut naruszenia normy proceduralnej zawartej w powołanej ustawie, należy jednocześnie wykazać, że to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Błędy natury procesowej, które takiego wpływu mieć nie mogły nie dają podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Nie stanowią one bowiem podstawy kasacyjnej w rozumieniu art. 174 pkt 2 cytowanej ustawy.

W wyroku z dnia 5 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 616/04 NSA uznał, że skoro uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji w ogóle nie zawiera stanowiska

do części zarzutów skargi, to brak możliwości przyjęcia, iż zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 184 p.p.s.a). Natomiast w wyroku z dnia 25 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1940/04 NSA stwierdził, że uchylenie zaskarżonego aktu administracyjnego, bez jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego wyroku było wprost naruszeniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a., mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W wyroku z dnia 20 września 2005 r. sygn. akt FSK 2077/04 NSA stwierdził, że powołanie się w skardze kasacyjnej na publikacje w czasopiśmie i sformułowanie na tej podstawie wniosku, że istotną cechą pakietu informacji praktycznej „know-how” jest posiadanie nośnika tych informacji nie może stanowić podstawy formułowania zarzutu niedostatecznego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia przez sąd. Pogląd ten nie jest bowiem rezultatem wykładni jakiegokolwiek przepisu znajdującego zastosowanie w sprawie, na które wskazywałby autor skargi kasacyjnej. Nie ma więc on żadnego normatywnego odniesienia. Kwestię braku nośnika informacji praktycznych typu „know-how” należało zatem potraktować wyłącznie w kategoriach procesowych, to znaczy dowodowych, a nie materialnoprawnych.

Przesłanki odrzucenia skargi kasacyjnej

Znalazło to wyraz przy wykładni art. 178 p.p.s.a., zawierającego podstawy odrzucenia skargi kasacyjnej wniesionej po upływie terminu, z innych przyczyn niedopuszczalnej i gdy jej braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie, np. w sprawie o sygn. akt II GSK 58/05 NSA odrzucił skargę kasacyjną wniesioną po upływie 30 dni od daty doręczenia wyroku wraz z uzasadnieniem (art. 177 § 1 p.p.s.a.), a w sprawie o sygn. akt II GSK 58/05 NSA podkreślił, że brak zarzutów przeciwko zaskarżonemu wyrokowi, które stanowią o istocie skargi nie może podlegać uzupełnieniu po wniesieniu skargi, gdyż według art. 183 § 1 p.p.s.a. sąd rozpoznaje skargę w jej granicach, a strony mogą przytaczać jedynie nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych. W sprawie o sygn. akt II GZ 9/05 NSA przedstawił pogląd, że omyłkowe doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem stronie, która nie wystąpiła z takim wnioskiem nie wywołuje skutku przewidzianego w art. 177 § 1 p.p.s.a. Oznacza to, że przewidziany w tym przepisie termin 30 dni do złożenia kasacji nie mógł rozpocząć swojego biegu, a zatem nie jest możliwe skuteczne wniesienie skargi kasacyjnej.

W sprawie o sygn. akt II GZ 103/05 NSA odniósł się do problemu uzupełnienia braków skargi kasacyjnej w zakresie przedstawienia odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego. Zdaniem NSA, obowiązek nadesłania odpisu z KRS aktualnego na dzień udzielenia pełnomocnictwa nie powoduje, iż odpis musi być spo-

rzędzony w tymże dniu, ponieważ odpis dotyczący stanu na dzień wcześniejszy nie oznacza, że nie był on aktualny w dniu udzielenia pełnomocnictwa. Podobnie w sprawie o sygn. akt GSK 1044/04 NSA uznał brak wskazania w skardze kasacyjnej przepisów prawa, które zostały naruszone i na czym te naruszenia polegały za nieusuwalne wady skargi kasacyjnej uniemożliwiające dokonanie jej merytorycznego rozpoznania.

W sprawie o sygn. akt II OSK 188/05 NSA wyjaśnił, że powołanie się na przepisy art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego i art. 31 Prawa ochrony środowiska w przedmiocie legitymacji organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie jest wystarczającą przesłanką odrzucenia skargi kasacyjnej organizacji społecznej.

Inne

Pojęcie niedopuszczalności skargi kasacyjnej (art. 178 w związku z art. 180 p.p.s.a.) przechodzi w orzecznictwie NSA dostrzegalną ewolucję. Zdarzają się orzeczenia, w których NSA uznał za niedopuszczalną – a przez to podlegającą odrzuceniu ze względu na niespełnienie merytorycznego wymogu z art. 174 p.p.s.a. – skargę obarczoną wadami, które to wady w innych sytuacjach zostały ocenione przez NSA za nieprzekreślające możliwości rozpatrzenia zarzutów skargi, a następnie jej oddalenia ze względu na bezzasadność. Z zasady jednak odrzucenie skargi kasacyjnej uzasadnione jest takim jej sformułowaniem, które uniemożliwia NSA dokonanie ustalenia zarzutu, jakie strona pragnie skierować przeciwko zaskarżonemu orzeczeniu.

W wyroku z dnia 31 maja 2005 r. sygn. akt FSK 1806/04 NSA stwierdził, że pobyt skarżących za granicą nie może być uznany za podstawę do odroczenia rozprawy kasacyjnej w świetle treści art. 193 w związku z art. 109 p.p.s.a., gdyż nie można jej uznać za przeszkodę, której nie można przewyciężyć.

W wyroku z dnia 9 lutego 2005 r. sygn. akt GSK 551/04 NSA stwierdził, że nie ma możliwości cofnięcia skargi w postępowaniu kasacyjnym przed NSA. Natomiast w tym postępowaniu odpowiednie stosowanie art. 60 i 161 §1 pkt 1 p.p.s.a. poprzez art. 193 p.p.s.a. Przepis art. 189 p.p.s.a. przewidujący możliwość uchylecia przez NSA zaskarżonego wyroku i umorzenia postępowania sądowego ma zastosowanie, gdy skuteczne cofnięcie skargi zostało dokonane w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, który jednakże tego postępowania nie umorzył. Zatem, zgodnie z treścią cytowanego przepisu.

W wyroku z 25 stycznia 2005 r. sygn. akt FSK 1624/04 NSA podkreślił, iż sąd administracyjny ma nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek do stwierdzenia nie-

ważności decyzji nawet wówczas, gdy w skardze nie podniesiono zarzutu nieważności decyzji, ale Sąd stwierdzi, iż zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w postępowaniu podatkowym.

10. Zażalenie

Problem dopuszczalności zażalenia był przedmiotem postanowienia NSA z dnia 28 lipca 2005 r. sygn. akt II OZ 636/05, którym NSA stwierdził, że czynności podejmowane przez stronę nie mającą zdolności procesowej, z pominięciem kuratora, który jest jej przedstawicielem ustawowym i został umocowany do jej reprezentowania, nie mogą wywołać skutku w postaci merytorycznego rozpoznania przez sąd zgłoszonych przez nią wniosków i środków odwoławczych. W związku z powyższym zażalenie wniesione przez samą stronę, która nie ma zdolności procesowej i jest reprezentowana przez przedstawiciela ustawowego podlega odrzuceniu jako niedopuszczalne na podstawie art. 180 w związku z art. 178 i art. 197 § 2 oraz art. 27 ustawy p.p.s.a.

W szeregu spraw (sygn. akt II GZ 64/05, II GZ 35/05, II GZ 12/05) NSA odrzucił zażalenie strony od postanowienia wydanego przez NSA wyjaśniając, że prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje możliwości wnoszenia środka odwoławczego od orzeczenia NSA. Wyroki i postanowienia NSA jako ostateczne nie podlegają zaskarżeniu.

11. Zwrot kosztów postępowania między stronami

Przepisy regulujące koszty postępowania zawarto w art. 199–210 p.p.s.a.

Kompetencja sądu do zasądzenia zwrotu wynagrodzenia poniżej stawek minimalnych na podstawie § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.) dotyczy wyłącznie tych sytuacji, w których strony ustaliły stawkę opłaty niższą niż stawka minimalna przewidziana w tym rozporządzeniu (por. sprawy o sygn. akt I GZ 41/05 i GSK 1334/04, a także postanowienie z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt II FZ 21/05). Natomiast w sprawie o sygn. akt I GZ 46/05 NSA uznał, że na podstawie art. 200 p.p.s.a i § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia sąd może zasądzić zwrot kosztów zastępstwa prawnego poniżej stawek minimalnych tylko wówczas, gdy zostało to uzgodnione pomiędzy pełnomocnikiem a klientem.

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 4 października 2005 r. sygn. akt II FSK 634/05, w którym podkreślono, że uwzględniając skargę kasacyjną na postanowienie o umorzeniu postępowania sądowego przed NSA, sąd nie jest władny zasądzić

kosztów zastępstwa procesowego na rzecz strony, która skargę tę wniosła, wobec braku przesłanek z art. 203 pkt 1 p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 31 stycznia 2005 r. sygn. akt FZ 504/04 wskazano na brak odesłania w art. 197 § 2 p.p.s.a. do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie kosztów postępowania między stronami, które dawałoby podstawę do odpowiedniego stosowania w przypadku oddalenia zażalenia art. 204 pkt 1 p.p.s.a., który pozwala obciążyć skarżącego kosztami postępowania kasacyjnego, gdy oddalono skargę kasacyjną na orzeczenie sądu I instancji.

Uzupełnienie wyroku co do zwrotu kosztów postępowania może nastąpić poprzez zgłoszenie wniosku przez stronę, pod warunkiem, że orzeczenie o tych kosztach nie znalazło się w wyroku. Jednak w przypadku, gdy sąd zamieści w wyroku dodatkowe orzeczenie odnośnie zwrotu kosztów postępowania, to weryfikacja tego orzeczenia będzie możliwa wyłącznie w drodze zażalenia, jeżeli strona nie składa skargi kasacyjnej (art. 194 § 1 pkt 9 i art. 227 § 1 p.p.s.a.), a nie wniosku o uzupełnienie wyroku (sprawa o sygn. akt I FZ 336/05).

W postanowieniu z dnia 7 września 2005 r. sygn. akt I FSK 672/05 NSA stwierdził, że w przypadku odrzucenia skargi kasacyjnej stronie postępowania nie przysługuje zwrot kosztów postępowania, o którym mowa w art. 209 p.p.s.a. Sąd odrzucając skargę kasacyjną stwierdził bowiem, że występuje materialny brak skargi, który nie ulega konwalidacji. Nie doszło zatem do merytorycznej oceny zasadności skargi kasacyjnej.

12. Koszty sądowe

Przepisy odnoszące się do kosztów postępowania zawarto w art. 221–238 p.p.s.a. oraz w rozporządzeniach wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień zawartych w tej ustawie. W 2005 r. znaczna część zażeń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych i zarządzeń przewodniczącego dotyczyła problematyki sposobu uiszczania opłat sądowych. W sprawie o sygn. akt II OZ 1150/05 NSA sformułował zasadę, że Konstytucja RP nie gwarantuje bezwarunkowego prawa do bezpłatnego dostępu do sądu, a wprowadzenie opłat sądowych nie stanowi naruszenia prawa do sądu.

Wpis jest opłatą sądową zaliczaną do kosztów sądowych. Na zarządzenie przewodniczącego w przedmiocie wpisu przysługuje zażalenie. Doręczenie stronie wezwania do uiszczenia wpisu o określonej wysokości od pisma procesowego jest równoznaczne z doręczeniem odpisu zarządzenia przewodniczącego w tym przedmiocie. Zarządzenie określające wielkość wpisu nie wymaga uzasadnienia, gdyż na podstawie art. 167 p.p.s.a. przepis z art. 163 § 2 – wymagający uzasadniania doręczanych postanowień podlegających zaskarżeniu – stosuje się jedynie

odpowiednio do zarządzeń przewodniczącego (sprawa o sygn. akt I FZ 10/05). Przepis art. 219 § 2 p.p.s.a. przewiduje, że opłatę sądową uiszcza się gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy właściwego sądu. Oznacza to, że opłaty tej nie można uiścić znakami opłaty sądowej. W takim przypadku znaki opłaty sądowej podlegają zwrotowi, pismo zaś podlegające opłacie podlega odrzuceniu na podstawie art. 220 § 3 tej ustawy (sprawa o sygn. akt FSK 1613/04). W przypadku uiszczenia wpisu na rachunek bankowy sądu, datą uiszczenia opłaty jest data przyjęcia przelewu przez bank, w którym zlecający przelew ma rachunek z kwotą wystarczającą na pokrycie wpisu (sprawa o sygn. akt FSK 1403/04). Sąd zauważył, że w sprawach odmowy umorzenia odsetek i odmowy rozłożenia na raty podatku pobierany powinien być wpis stały. W takim przypadku nie można określić wartości przedmiotu sporu. Chodzi tu o spór co do zasady, a nie co do kwoty. Skarżona decyzja nie nakłada bowiem na skarżącego określonych zobowiązań mających wartość pieniężną ani ich nie ustala, a jedynie odnosi się do sposobu ich spłaty (sprawa o sygn. akt FZ 691/04).

W postanowieniu z dnia 4 sierpnia 2005 r. sygn. akt II FPP 10/05 NSA stwierdził, że jeżeli skarga na przewlekłość postępowania dotyczy sprawy, w której skarżący został na mocy postanowienia sądu zwolniony od kosztów sądowych w całości (art. 245 § 2 p.p.s.a.) to skarga ta jest wolna od opłaty stałej, o której mowa w art. 17 ust. 1 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).

W wyroku z dnia 16 września 2005 r. sygn. akt FSK 2174/04 NSA uznał, że wydanie na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego z powodu jego bezprzedmiotowości uzasadnionej uwzględnieniem przez organ administracji wniesionej do sądu skargi w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., winno być poprzedzone wezwaniem skarżącego do uiszczenia należnego wpisu od skargi oraz, jeżeli strona nie skorzystała z prawa pomocy, zapłatą tego wpisu. Zaniechania w powyższym zakresie stanowią naruszenie art. 220 § 1 p.p.s.a., z którego wynika, że sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma od którego nie została uiszczona należna opłata.

Wątpliwość co do sposobu liczenia wysokości wpisu sądowego w sytuacji, gdy pismo podlegające wpisowi wnoszone jest przez większą liczbę osób rozstrzygnął NSA w postanowieniu z dnia 6 stycznia 2005 r. sygn. akt OZ 968/04 i stwierdził, że prawa i obowiązki skarżących nie są wspólne, skoro skarżący są właścicielami różnych działek położonych jedynie na obszarze objętym zaskarżonym rozporządzeniem wojewody i nie są one przedmiotem współwłasności wszystkich skarżących (art. 214 § 2 zdanie 2 p.p.s.a.). Wspólne prawa i obowiązki

byłyby wówczas, gdyby wynikały one z tego samego tytułu prawnego, a czym innym jest podobieństwo sytuacji faktycznej i prawnej skarżących.

W sprawie o sygn. akt II OZ 827/05 NSA stwierdził, że skoro kwestia zasad, wysokości i trybu uiszczania wpisu przez uczestników dopuszczonych do udziału w postępowaniu uruchamianym przez organ nadzoru nad samorządem terytorialnym w wykonaniu uprawnień nadzorczych nie jest uregulowana, to takich luk w prawie nie można interpretować na niekorzyść osób, dopuszczonych do udziału w postępowaniu.

W orzecznictwie NSA odnoszono się do problemu zwolnień od obowiązku zapłaty kosztów postępowania. Spośród szeregu rozstrzygnięć NSA znaczenie mają: wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1688/04, w którym podniesiono, że katalog zwolnień od obowiązku uiszczania kosztów sądowych określony w art. 239 p.p.s.a. nie nosi charakteru zamkniętego, gdyż obowiązują także inne zwolnienia od tego obowiązku ustanowione w przepisach szczególnych, jak na przykład w art. 86 ustawy o samorządzie powiatowym oraz postanowienie z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt FZ 706/04 wskazujące, iż spór co do rozmiarów obowiązku nałożonego na pracodawców przez art. 21 ust. 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.) nie jest sprawą ze stosunku pracy i w takim przypadku nie znajduje zastosowania art. 239 pkt 1 lit. d/ p.p.s.a. W odniesieniu do opłat sądowych wskazano, że kwestie związane z uiszczaniem opłat, w tym wnoszonych środków odwoławczych, należą przede wszystkim do kompetencji wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 220 § 1 p.p.s.a., § 57 ust. 1 reg.), a więc zagadnienia związane ze zwrotem nienależnie pobranej opłaty, uiszczonej na wezwanie tego sądu powinien badać również ten sąd, który takie wezwanie wystosował (postanowienie z dnia 31 stycznia 2005 r. sygn. akt FZ 505/04)

W sprawie o sygn. akt GZ 137/04 NSA nie podzielił stanowiska sądu pierwszej instancji, że skarga podlegała wpisowi stałemu, gdy przedmiotem zaskarżenia była odmowa zwrotu wyrażonej w pieniądzu opłaty koncesyjnej. Przedmiotem zaskarżenia były należności pieniężne, od których pobierany jest wpis stosunkowy. Także w sprawie o sygn. akt I GZ 31/05 NSA wyraził pogląd, że w przypadku gdy przedmiotem skargi jest kwestia zmiany podstawy ustalenia wartości celnej, niemająca wpływu na wysokość wymiaru cła, to od takiej skargi przysługuje wpis stały, a nie stosunkowy, gdyż przedmiotem skargi nie jest należność pieniężna. W sprawie o sygn. akt II FZ 727/05 NSA wyjaśnił, że skarga dotycząca udzielenia pisemnej interpretacji prawa podatkowego podlega wpisowi stałemu. Zaskarżona decyzja, wydana na podstawie art. 14 b § 5 pkt 1 Ordynacji

podatkowej, nie jest jednak decyzją wydaną w sprawie z zakresu zobowiązań podatkowych i dlatego nie podlega wpisowi w wysokości 500 zł na podstawie § 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193), lecz w wysokości 200 zł po myśli § 2 ust. 6 tego rozporządzenia.

Zagadnienie wpisu od skargi kasacyjnej było przedmiotem orzeczeń np. sprawie o sygn. akt OZ 1259/04 oraz sprawie o sygn. akt OSK 1259/04. Zdaniem NSA, „skoro przepis § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193) stanowi, że wpis od skargi kasacyjnej wynosi połowę wpisu od skargi, to odsyła do wysokości wpisu od skargi określonego w tym rozporządzeniu, a nie do wysokości wpisu od skargi, który był określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 października 1995 r. w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej (Dz. U. Nr 117, poz. 563 ze zm.).

W postanowieniu z dnia 4 marca 2005 r. sygn. akt II FZ 58/05 NSA zauważył, że przepis art. 221 p.p.s.a., jako przepis stanowiący wyjątek od ogólnej reguły wzywania stron do opłacania pism procesowych, nie może być interpretowany rozszerzająco, dlatego należy przyjąć, że złożenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych powoduje powrót na płaszczyznę przepisów ogólnych. Znaczy to, że po uprawomocnieniu się postanowienia oddalającego wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych adwokat musi być wezwany do uiszczenia opłaty stałej pod rygorem przewidzianym w art. 220 p.p.s.a.

Postanowieniem z dnia 17 maja 2005 r. sygn. akt II GZ 48/05 NSA oddalił zażalenie skarżącej z powodu nie uiszczenia wpisu stałego. Zażalenie sporządził i wniósł adwokat bez uiszczenia wpisu, a zgodnie z art. 221 p.p.s.a pisma wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego, które nie są należycie opłacone, odrzuca się bez wezwania do uiszczenia opłaty, jeżeli pismo podlega opłacie stałej.

W postanowieniu z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt II OSK 702/05 NSA podkreślił, że przepisy art. 203 i art. 204 p.p.s.a. nie mogą stanowić podstawy do rozstrzygnięcia o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego w sprawie ze skargi kasacyjnej na postanowienie. Przepisy te wiążą wyraźnie zwrot kosztów postępowania kasacyjnego z zaskarżeniem wyroku, a kto jest obowiązany do zwrotu kosztów zależy od treści wyroku sądu pierwszej instancji (oddalającego lub uwzględniającego skargę). Tak więc przepisy te w ogóle nie mogą mieć

zastosowania do kosztów postępowania kasacyjnego w przypadku zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi. Oznacza to, że w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej i uchylenia postanowienia sądu pierwszej instancji o odrzuceniu skargi, przepis art. 203 p.p.s.a. nie ma zastosowania. NSA nie orzeka o zwrocie kosztów postępowania także wówczas, gdy skarżący zgłosił w skardze kasacyjnej wniosek o przyznanie kosztów. Nie oznacza to, że skarżący nie może uzyskać zwrotu kosztów, jakie poniósł w związku z wniesieniem skargi kasacyjnej od postanowienia sądu pierwszej instancji odrzucającego skargę. Zwrot tych kosztów może wchodzić w rachubę jednakże tylko wówczas, gdy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy (po uchyleniu postanowienia odrzucającego skargę), sąd uwzględni skargę, a więc skarżącemu będzie przysługiwał zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw od organu, na podstawie art. 200 p.p.s.a. oraz w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3, na podstawie art. 201 p.p.s.a. Do niezbędnych kosztów postępowania poniesionych przez skarżącego, których zwrot przysługuje skarżącemu od organu w tych przypadkach należy zaliczyć także poniesione przez skarżącego koszty związane z wniesieniem skargi kasacyjnej od postanowienia sądu pierwszej instancji odrzucającego skargę, która została uwzględniona (także w postanowieniu z dnia 25 lipca 2005 r. sygn. akt II OSK 552/05).

13. Prawo pomocy

Instytucja prawa pomocy została uregulowana w art. 243–263 p.p.s.a. Zgodnie z art. 243 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek, wolny od opłat sądowych i złożony przed wszczęciem lub w toku postępowania. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.) i może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym (art. 245 § 1 p.p.s.a.).

W 2005 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 13 290 wniosków o przyznanie pomocy, w tym 7862 wnioski o zwolnienie od kosztów, 1561 o ustanowienie pełnomocnika procesowego i 3867 wniosków o zwolnienie od kosztów i ustanowienia pełnomocnika procesowego. Załatwiono łącznie 12 111 wniosków. Spośród 7091 załatwionych wniosków o zwolnienie od kosztów w 3043 przypadkach przyznano prawo pomocy w całości lub części (42,9% w stosunku do załatwionych wniosków), w 2675 przypadkach odmówiono przyznania prawa pomocy (37,7% w stosunku do załatwionych wniosków), 1001 wniosków pozostawiono bez rozpoznania (12,7% wniosków załatwionych), natomiast 372 wnioski załatwiono w inny sposób. Co do ustanowienia pełnomocnika proce-

sowego, to na 1467 załatwionych wniosków w 712 przypadkach uwzględniono wnioski (48,%), w 549 przypadkach odmówiono ustanowienia pełnomocnika procesowego (37,4%), 145 wniosków pozostawiono bez rozpoznania, natomiast 61 wniosków załatwiono w inny sposób. W przypadku wniosków o zwolnienie od kosztów i ustanowienie pełnomocnika procesowego, to na 3553 załatwione wnioski w 1667 przypadkach przyznano prawo pomocy w całości lub części (46,9), w 1343 przypadkach odmówiono przyznania prawa pomocy (37,7%), 403 wnioski pozostawiono bez rozpoznania (8,2%), a 140 wniosków załatwiono w inny sposób.

Do NSA wpłynęło 29 wniosków o przyznanie prawa pomocy, w tym 17 o zwolnienie od kosztów, 5 o ustanowienie pełnomocnika procesowego a 7 o zwolnienie od kosztów i ustanowienie pełnomocnika procesowego. Załatwiono 28 wniosków, z tego w 14 przypadkach przyznano prawo pomocy w całości lub części, w 9 przypadkach odmówiono przyznania prawa pomocy w całości lub części, jeden wniosek pozostawiono bez rozpoznania, a cztery wnioski załatwiono w inny sposób.

Z liczby wniosków wynika, że instytucja prawa pomocy jest stronom dobrze znana i chętnie wykorzystywana. Z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy występowały głównie osoby fizyczne: bezrobotni, osoby z niewielkimi dochodami z rent i emerytur, a także osoby osadzone w zakładach karnych. Wśród ogólnej liczby wniosków przeważały składane przez skarżących w sprawach z zakresu pomocy społecznej, kombatanatów, chorób zawodowych, osób bezrobotnych, zasiłków mieszkaniowych, meldunkowych, budowlanych i związanych z gospodarką nieruchomościami oraz rzadziej w sprawach celnych charakteryzujących się wysokimi wpisami.

Prawo pomocy przyznawano częściej osobom fizycznym niż przedsiębiorcom. Od tych ostatnich wymagano gromadzenia środków na pokrycie ewentualnych kosztów postępowania sądowego i z zasady odmawiano przyznania prawa pomocy. Odmienny pogląd wyrażono w postanowieniu z dnia 29 października 2005 r. sygn. akt I FZ 452/05, gdzie wskazano na wadliwość takiej argumentacji.

W jednej ze spraw NSA wyjaśnił, czy całkowite zwolnienie od kosztów sądowych, zastosowane pod rządem nieobowiązującej już ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) obejmuje swoim zakresem również zwolnienie od wpisu od skargi kasacyjnej, mimo że w obowiązującym wówczas porządku prawnym taka opłata sądowa – z uwagi na jednoinstancyjny model sądownictwa administracyjnego – nie była przewidziana. Zdaniem sądu pojęcie zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych bez określenia zakresu tego zwolnienia zarówno w stanie prawnym obowiązującym pod rządem usta-

wy o NSA jak i p.p.s.a. oznacza to samo, a mianowicie całkowite zwolnienie od obowiązku ponoszenia wszelkich kosztów sądowych, tj. obowiązku wnoszenia zarówno opłat sądowych, jak i ponoszenia wydatków. Dlatego też w przypadku uwzględnienia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, zwolnienie to działa od chwili jego zgłoszenia w sprawie, w której je przyznano i obejmuje swoim zakresem wszelkie przyszłe i potencjalne koszty sądowe, w tym również te opłaty sądowe, które mogą być następstwem zmian w obowiązującym ustawodawstwie. Sąd wyjaśnił też, że sprawy o odroczenie terminu rozpoczęcia ewidencjonowania usług przewozu osób i bagażu taksówkami osobowymi i bagażowymi przy zastosowaniu kasy rejestrującej są sprawami z zakresu zobowiązań podatkowych i nie korzystają z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych, o jakim mowa w art. 239 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a.

W postanowieniu z dnia 15 kwietnia 2005 r. sygn. akt II OZ 228/05 NSA uznał, że przepis art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96 poz. 873), mówiąc o zwolnieniach organizacji publicznych między innymi z opłat sądowych, odsyła do zasad określonych w przepisach odrębnych np. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. 2002 Nr 9 poz. 88). Nie ma jednak przepisów odrębnych, które regulowałyby zasady zwalniania organizacji pożytku publicznego od opłat sądowych w sprawach sądowniczo-administracyjnych. Rozdział 3 p.p.s.a. nie przewiduje takich zwolnień, a delegacja dla Rady Ministrów zawarta w art. 240 powołanej wyżej ustawy, nie została dotychczas zrealizowana.

Złożenie wniosku

Stosownie do art. 243 § 1 p.p.s.a., prawo pomocy może być przyznane na każdym etapie postępowania sądowego i nie ogranicza prawa strony do jednokrotnego wystąpienia z wnioskiem. Złożenie ponownego wniosku może być spowodowane zmianą sytuacji finansowej skarżącego w stosunku do rozpoznawanej przez sąd w oparciu o poprzedni wniosek (np. w sprawie o sygn. akt II OZ 542/05).

Na tle instytucji prawa pomocy pojawił się problem dopuszczalności wniosku w przypadku odrzucenia skargi, jeżeli po prawomocnym oddaleniu wniosku odmawiającego przyznanie prawa pomocy, strona nie uiściła wpisu w terminie siedmiu dni od wezwania skierowanego do niej po oddaleniu wniosku lecz złożyła ponowny wniosek (np. sprawa sygn. akt I SA/O 185/04, I SA/OI 94/04, I SA/OI 130/04). NSA w sprawach o sygn. akt II FZ 608/05 i I SA/OI 170/04, sformułował tezę, że po bezskutecznym upływie terminu siedmiu dni do uiszczenia wpisu od skargi, określonego w zarządzeniu przewodniczącego wydanym po oddaleniu

zażalenia na postanowienie odmawiające przyznania stronie prawa pomocy, sąd pierwszej instancji powinien odrzucić skargę na mocy art. 22 § 3 p.p.s.a. nawet jeśli strona w powyższym terminie złożyła ponowny wniosek o przyznanie prawa pomocy.

Stroną postępowania w sprawie udzielenia prawa pomocy jest osoba wnioskująca o jego udzielenie. Dlatego też w sprawie o sygn. akt II OZ 655/05 sąd wyraził pogląd, że nie zachodzi konieczność dostarczenia do sądu odpisów pism składanych w zakresie prawa pomocy dla stron postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, mimo iż wniosek na formularzu stanowi pismo procesowe strony. Żądanie zatem od wnioskodawcy doręczenia takich odpisów narusza art. 47 § 1 p.p.s.a.

Pozostawienie wniosku bez rozpoznania

Pozostawienie wniosku bez rozpoznania następuje w sytuacji, gdy nie został złożony na urzędowym formularzu lub którego braków strona nie uzupełniła w określonym terminie (art. 257 p.p.s.a.).

Najczęściej występującym brakiem formalnym było niezłożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu. W postanowieniach z dnia: 23 marca 2005 r. sygn. akt II FZ 88/05, 23 marca 2005 r. sygn. akt II FZ 90/05, 19 maja 2005 r. sygn. akt II FZ 46/05 NSA orzekł, że wnioski osób prawnych, niezłożone na urzędowym formularzu pozostawia się bez rozpoznania, a w postanowieniu z dnia 29 lipca 2005 r., sygn. akt II FZ 658/05 orzeczono o zasadności pozostawienia takiego wniosku bez rozpoznania, bez wzywania do złożenia go na formularzu, w sytuacji gdy stroną jest osoba fizyczna reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.

Pozostawienie wniosku bez rozpoznania następowało w sytuacji, gdy strona złożyła wniosek o przyznanie prawa pomocy po uprawomocnieniu się orzeczenia, co stoi w sprzeczności z postanowieniem art. 243 p.p.s.a. (np. w sprawach o sygn. akt II SA/Bk 764/04, II SA/OI 604/04, II SA/Wr 2260/03, 4/II SA/Po 2240/03). Bez rozpoznania pozostawia się wniosek podpisany przez osobę nieuprawnioną, ponieważ wniosek taki zawiera oświadczenie wiedzy, które może pochodzić jedynie od osoby, której dotyczy (np. w sprawach o sygn. akt SA/Bk 64/05, sygn. akt II SA/Bk 553/05). W sprawie o sygn. akt III SA/Wa 632/04 sąd przyjął, że jeśli w formularzu urzędowym o przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej, o którym mowa w art. 252 § 2 p.p.s.a. użyto tylko ogólnego pojęcia „zwolnienie od kosztów sądowych”, to dopuszczalne jest jego uszczegółowienie przez stronę w piśmie składanym łącznie z tym formularzem, poprzez wskazanie, o jaki rodzaj kosztów chodzi wnioskującemu. Gdy zaś skarżący wnioskuje jedynie o zwolnienie go od

uiszczenia wpisu sądowego, to należy to żądanie uszanować i rozważyć wnioszek o przyznanie prawa pomocy tylko w tym zakresie (art. 245 § 3 p.p.s.a.).

W orzeczeniach: z dnia 4 marca 2005 r. sygn. akt II FZ 58/05 oraz z dnia 31 maja 2005 r. sygn. akt II FZ 282/05, stwierdzono, że po uprawomocnieniu się postanowienia oddalającego wnioszek o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, sąd ma obowiązek wezwać adwokata do uiszczenia opłaty po rygorze przewidzianym w art. 220 p.p.s.a. Natomiast w postanowieniu z dnia 31 marca 2005 r. sygn. akt II FZ 126/05 uznano, iż uchybienie strony wezwanej przez sąd w trybie art. 255 p.p.s.a. do nadesłania dodatkowych informacji o stanie majątkowym nie zwalnia od merytorycznego rozpoznania wniosku o udzielenie prawa pomocy. W takim wypadku sąd powinien rozpoznać wnioszek na podstawie informacji wcześniej zgromadzonych w toku postępowania. Z kolei w postanowieniu z dnia 24 listopada 2005 r. sygn. akt II FZ 748/05, uznano, że niepełne wykonanie wezwania strony przez sąd w trybie art. 255 p.p.s.a. nie może stanowić jedynej podstawy oddalenia wniosku.

Przesłanki przyznania prawa pomocy – rozbieżności w orzecznictwie

Instytucja prawa pomocy jest wyjątkiem od generalnej zasady wyrażonej w art. 214 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą do uiszczenia kosztów sądowych obowiązany jest ten kto wnosi do sądu pismo podlegające lub powodujące wydatki, przy czym podkreślenia wymaga, że pomoc Państwa jest instytucją wyjątkową, zatem przesłanki jej udzielenia (art. 246§2) nie mogą być interpretowane rozszerzająco (sprawa o sygn. akt II OZ 904/05). Przepis art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. uzależnia przyznanie prawa pomocy od realnych możliwości poniesienia przez stronę kosztów postępowania istniejących w momencie składania wniosku przez stronę ubiegającą się o zwolnienie. Instytucja prawa pomocy powinna być stosowana tylko w odniesieniu do osób znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji materialnej oraz zdrowotnej – czyli osób, które ze względu na okoliczności życiowe pozbawione są środków do życia bądź posiadają bardzo ograniczone środki, zaspokajające tylko ich podstawowe potrzeby życiowe. W przeważającej liczbie przypadków podstawą odmowy przyznania prawa pomocy była dobra sytuacja finansowa wnioskodawcy (np. w sprawach o sygn. akt II SA/OI 860/04, II SA/OI 80/05). Ubiegający się o taką pomoc powinni w każdym przypadku poczynić wszelkie możliwe czynności, które pozwolą mu na uiszczenie kosztów sądowych i dopiero wtedy, gdyby poczynione w ten sposób starania okazały się niewystarczające – może zwrócić się o pomoc Państwa (sprawa o sygn. akt II OZ 966/05). W postanowieniach: z dnia 28 lutego 2005 r. sygn. akt II FZ 43/05, z dnia 19 maja 2005 r. sygn. akt II FZ 44/05, z dnia 29 września 2005 r. sygn. akt FZ 632/05, z dnia 29 września 2005 r. sygn. akt II FZ

631/05, z dnia 26 września 2005 r. sygn. akt II FZ 611/05, z dnia 28 listopada 2005 r. sygn. akt II FZ 789/05, wskazano na obowiązek wzajemnej pomocy małżonków w ponoszeniu kosztów postępowania sądowego wynikający z przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który istnieje niezależnie od ustroju majątkowego małżonków. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany był również pogląd, zgodnie z którym o istnieniu przesłanek przyznania prawa pomocy nie decyduje wyłącznie wysokość dochodów i potrzeby rodziny, lecz również stan majątkowy wnioskodawcy. Posiadany majątek może bowiem przynosić potencjalne pożytki, może również służyć jako zabezpieczenie pożyczki lub kredytu, jeśli właścicielowi, który jest zobowiązany do poniesienia określonych wydatków, brakuje bieżących środków finansowych (np. w sprawie o sygn. akt II SA/OI 581/05). Wykładnia systemowa art. 246 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że sytuacja, w której poniesienie jakichkolwiek kosztów sądowych spowoduje uszczerbek utrzymania koniecznego dla strony i jej rodziny nie uzasadnia jeszcze przyznanie jej prawa pomocy w zakresie całkowitym. Strona będąca osobą fizyczną powinna więc partycypować w kosztach postępowania, jeżeli ma jakiegokolwiek środki majątkowe, nawet gdyby miało to nastąpić z uszczerbkiem utrzymania koniecznego dla niej i jej rodziny (sprawa o sygn. akt FZ 711/04).

W sprawie o sygn. akt OZ 1179/04 sąd przyjął, że nie można odmówić zwolnienia od kosztów postępowania sądowego bez dokonania wszechstronnej i dokładnej analizy stanu majątkowego skarżącego pod kątem osiągniętych przez niego dochodów. Błędem jest bowiem przyjęcie, że skoro skarżący jest właścicielem mieszkania, nieruchomości rolnej czy działki budowlanej, to tym samym automatycznie posiada on środki finansowe na pokrycie należnych kosztów sądowych. Przyjmuje się, że posiadanie majątku co do zasady wyklucza możliwość przyznania prawa pomocy, ale reguła ta nie odnosi się do sytuacji, w których osoby wnioskujące o jej przyznanie nie posiadają możliwości uzyskania z posiadanego majątku jakiegokolwiek dochodu. Nie sposób bowiem przyjąć, aby nieruchomość skarżących miała zostać przedmiotem obrotu, w celu uzyskania środków na pokrycie kosztów sądowych (np. w sprawie o sygn. akt II OZ 954/05). Reguła powyższa znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy strona np. planująca kosztowną rozbudowę miałaby być zwolniona od konieczności poniesienia kosztów postępowania dotyczącego wydania zgody na przystąpienie do realizacji takiej inwestycji (np. w sprawie o sygn. akt II OZ 644/05). Sądy przy ocenie sytuacji materialnej wnioskodawcy brały pod uwagę wszystkie okoliczności, m.in. przewidywanie przez stronę konieczności poniesienia wydatków i poczynienie oszczędności, stan majątkowy strony, a także oceny potrzeby udziału pełnomocnika (np. w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 386/05, II SA /Op 301/05, II SA/Po

1388/03). W innym orzeczeniu stwierdzono, że pogląd, iż prawo pomocy przysługuje tylko w sytuacjach wyjątkowych jest niezgodny z art. 246 § 1 p.p.s.a. (np. w sprawie o sygn. akt II OZ 828/05).

W sprawie o sygn. akt I GZ 7/05NSA NSA uchylając postanowienie sądu pierwszej instancji na odmowę zwolnienia od kosztów sądowych wskazał, że w okolicznościach sprawy sąd nie wziął pod rozwagę, iż łączna suma wierzytelności zajętych na podstawie tytułów egzekucyjnych wielokrotnie przekraczała dochód osiągnięty przez stronę w 2003 r., wobec czego skarżąca nie była w stanie poczynić oszczędności na wpis sądowy, a w sprawie zostały spełnione przesłanki uzasadniające przyznanie jej prawa pomocy. W postanowieniu z dnia 15 grudnia 2005 r. sygn. akt II FZ 707/05 podniesiono, iż uznanie przez sąd pierwszej instancji, że posiadanie przez skarżącego majątku jest okolicznością uzasadniającą odmowę przyznania prawa pomocy, bez wskazania sposobu, w jaki posiadanie majątku wpływa na możliwość uiszczenia wpisu, może stanowić podstawę uchylecia postanowienia.

W wielu orzeczeniach wyrażono pogląd, iż decydując o przyznaniu prawa pomocy należy porównać wysokość osiąganych przez stronę dochodów do wysokości kosztów danego postępowania, w tym przede wszystkim wielkości wpisu (por. postanowienie z dnia 19 maja 2005 r. sygn. akt II FZ 123/05, postanowienie z dnia 13 czerwca 2005 r. sygn. akt II FZ 353/05, postanowienie z dnia 16 listopada 2005 r. sygn. akt II FZ 563/05, postanowienie z dnia 18 października 2005 r. sygn. akt II FZ 687/05, postanowienie z dnia 14 listopada 2005 r. sygn. akt II FZ 674/05, postanowienie z dnia 14 listopada 2005 r. II FZ 673/05) .

W postanowieniach: z dnia 23 maja 2005 r. sygn. akt II FZ 27/05, z dnia 14 marca 2005 r., sygn. akt II FZ 28/05, zawarto pogląd, że w sytuacji gdy jeden podmiot jest stroną kilku toczących się postępowań, kwota stanowiąca sumę wszystkich wpisów w tych sprawach powinna być brana pod uwagę przy ocenie możliwości ponoszenia przez skarżącego kosztów postępowania.

W części rozpatrywanych spraw, przyczyną odmowy przyznania prawa pomocy był brak wykazania przez wnioskodawcę przesłanek, określonych w art. 246 § 1 pkt 1–2 p.p.s.a. (np. w sprawie o sygn. akt 2 II SA 3286/03). Inicjatywa dowodowa zmierzająca do wykazania, że zachodzą przesłanki przemawiające na rzecz przyznania pomocy ciąży na wnioskodawcy (np. w sprawie o sygn. akt II SA/GL 483/05).

*Odmowa przyznania prawa pomocy z uwagi na bezzasadność skargi
i z innych przyczyn*

W sprawie o sygn. akt II OZ 402/05 NSA stwierdził, że uzasadnienie odmowy ustanowienia adwokata z tego powodu, iż sprawa nie jest skomplikowana a skar-

żący poradzą sobie z obroną swych spraw bez profesjonalnego zastępcy prawnego, jest pozbawiona podstawy prawnej i jako takie niedopuszczalne. Przyznanie prawa pomocy p.p.s.a. uzależnia jedynie od wykazania przez wnioskodawców, iż znajdują się w sytuacji materialnej wskazanej w art. 246 § 1 pkt 1 lub pkt 2 tej ustawy. Jedyną zatem przesłanką, która decyduje o przyznaniu prawa pomocy ma charakter materialny. W sprawie o sygn. akt II GZ 116/05 NSA przyjął, że mimo bardzo trudnej sytuacji finansowej skarżącego przyznanie adwokata z urzędu nie jest w sprawie konieczne. NSA powołał się przy tym na gwarancje procesowe strony wynikające z art. 6 i 134 p.p.s.a. i podkreślił, że sprawa skarżącego nie jest sprawą o charakterze precedensowym. Na podobne okoliczności zwrócił uwagę NSA w sprawie o sygn. akt II GZ 121/05 stwierdzając, że w sprawie nie wystąpiły okoliczności przemawiające za zasadnością przychylenia się do wniosku strony, dotyczące ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika, takie jak rodzaj sprawy, czy wysoki stopień jej skomplikowania.

W postanowieniach z dnia: 19 maja 2005 r. sygn. akt II FZ 211/05 i 26 sierpnia 2005 r. sygn. akt II FZ 416/05 odmowę przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika uzasadniano także nieskomplikowanym stanem faktycznym sprawy rozstrzyganej przed sądem pierwszej instancji. Z kolei w postanowieniu z dnia 15 grudnia 2005 r. sygn. akt II FZ 707/05 uznano, że sąd nie może odmówić przyznania prawa pomocy, jeśli wiąże się to z ograniczeniem stronie prawa do sądu, gdy na skutek braku środków finansowych na wynajęcie adwokata do sporządzenia skargi kasacyjnej, strona nie ma możliwości dochodzenia swych praw w postępowaniu przed NSA.

W sprawie o sygn. akt II GZ 122/05 NSA wyraził stanowisko, że sąd nie powinien odmówić przyznania prawa pomocy osobie fizycznej, jeżeli wnoszący o przyznanie prawa pomocy wykaże spełnienie przesłanek określonych w art. 246 § 1 p.p.s.a., tj. że znajduje się w sytuacji uprawniającej do skorzystania z prawa pomocy w zakresie całkowitym lub częściowym. Rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji o odmowie udzielenia prawa pomocy z przyczyn innych niż sytuacja materialna wnioskodawcy, a mianowicie z powodu stopnia skomplikowania sprawy, uprzywilejowania skarżącego w stosunku do ogółu oraz podejmowanych przez skarżącego prób ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika jest rozstrzygnięciem nieznajdującym uzasadnienia w ustawie. Podobne stanowisko zajął NSA w sprawach o sygn. akt I GZ 7/05 i II GZ 90/05.

Orzeczenia odmawiające przyznania prawa pomocy z uwagi na bezzasadność skargi (art. 247 p.p.s.a.) stanowiły odrębną grupę postanowień. W postanowieniach z dnia: 20 września 2005 r. sygn. akt II FZ 483/05, 27 października 2005 r. sygn. akt II FZ 652/05, 1 grudnia 2005 r. sygn. akt II FZ 759/05 jako oczywiście

bezzasadną skargę – uzasadniającą odmowę przyznania prawa pomocy – uznano skargę wniesioną bez wyczerpania toku instancji w postępowaniu administracyjnym, a w postanowieniach z dnia: 17 lutego 2005 r. sygn. akt II FZ 62/05, 29 września 2005 r. sygn. akt II FZ 593/05, 10 listopada 2005 r. sygn. akt II FZ 594/05, 21 października 2005 r. sygn. akt II FZ 661/05 skargę kasacyjną wniesioną przez nieuprawniony do tego podmiot.

Wychodząc z założenia, że nieracjonalnym jest rozważanie zasadności przyznania prawa pomocy, jeżeli miałyby ono dotyczyć skargi prawnie niedopuszczalnej, uznano, że z oczywistą bezzasadnością skargi mamy do czynienia m. in. w sytuacji, gdy nie został wyczerpany tryb zaskarżenia (sprawy o sygn. akt II SA/OI 701/05 i II SAB/OI 54/05). W przedmiocie oczywistej bezzasadności skargi wypowiedział się również NSA, w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt OZ 1104/04, stwierdzając, że przyznanie prawa pomocy wyłączone jest także w przypadku braku możliwości dochodzenia praw przed sądem administracyjnym, jako sądem niewłaściwym w sprawie. Przyznanie tego prawa w takim przypadku byłoby bowiem bezpodstawne.

W postanowieniu z dnia 22 marca 2005 r. sygn. akt II OZ 140/05 NSA podkreślił, że ocena o bezzasadności skargi wyrażona w postanowieniu o nie przyznaniu prawa pomocy, podjętego na podstawie art. 247 p.p.s.a. nie oznacza i nie może oznaczać merytorycznego rozpoznania skargi. Jest to ocena dokonana na etapie rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy. Skarżący może zatem podważać tą ocenę zarówno w zażaleniu na postanowienie o nie przyznaniu prawa pomocy, jak i domagać się merytorycznego rozpoznania skargi. W tym ostatnim jednak przypadku koszty postępowania przed sądem administracyjnym winny być poniesione w całości przez skarżącego.

Rozbieżność orzecznictwa powstała w zakresie dopuszczalności zażalenia na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu na postanowienie referendarza sądowego w przedmiocie rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy. W postanowieniach z dnia: 23 marca 2005 r. sygn. akt II FZ 87/05, 1 czerwca 2005 r. sygn. akt II FZ 290/05, czy 1 czerwca 2005 r. sygn. akt II FZ 291/05 NSA rozpoznał merytorycznie takie zażalenie, podczas gdy w postanowieniach z dnia: 10 października 2005 r. sygn. akt II FZ 606/05, 14 listopada 2005 r. sygn. akt II FZ 712/05, czy 5 grudnia 2005 r. sygn. akt II FZ 713/05, odrzucił ten środek zaskarżenia uznając, że od postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu na postanowienie referendarza zażalenie nie przysługuje.

W postanowieniu z dnia 10 czerwca 2005 r. sygn. akt II OZ 578/05 NSA podkreślił, że okoliczność braku przymusu adwokackiego do złożenia zażalenia nie może stanowić podstawy odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia

adwokata z urzędu. Jak bowiem wynika z art. 246 § 1 pkt 1 i pkt 2 p.p.s.a. jedynym kryterium przyznawania prawa pomocy jest sytuacja materialna wnioskodawcy.

W wyroku z dnia 9 lutego 2005 r. sygn. akt GSK 1412/04 oddalającym skargę kasacyjną, NSA odniósł się do wniosku pełnomocnika skarżącego, ustanowionego w ramach prawa pomocy, o przyznanie wynagrodzenia za zastępstwo prawne. W tym zakresie, skład orzekający wyraził pogląd, że stosownie do art. 250 oraz 258 § 2 pkt 8 p.p.s.a. wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego na zasadzie prawa pomocy, przyznaje się za wykonane zastępstwo prawne, co oznacza, że następuje ono po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie i przez wydanie odrębnego postanowienia przez wojewódzki sąd administracyjny, od którego według art. 259 i 260 p.p.s.a służy sprzeciw, a następnie zażalenie w toku instancji. Uprawnienie NSA do orzekania w tym przedmiocie w sprawach należących do wojewódzkich sądów administracyjnych związane jest zatem z kontrolą instancyjną takich postanowień.

14. Wznowienie postępowania

W zakresie problematyki wznowienia postępowania odnotowania wart jest wyrok z dnia 29 lipca 2005 r, sygn. akt II FSK 795/05, w którym NSA stanął na stanowisku, że zawarta w art. 280 § 2 p.p.s.a. możliwość żądania od zgłaszającego skargę o wznowienie postępowania uprawdopodobnienia okoliczności stwierdzających zachowanie terminu odnosi się do okoliczności, co do których sąd uzna, że są niewystarczająco uprawdopodobnione w skardze. Nie odnosi się jednakże do sytuacji, gdy w skardze o wznowienie postępowania nie wskazano w ogóle takich okoliczności. Wskazanie okoliczności stwierdzających zachowanie terminu do wniesienia skargi jest elementem obligatoryjnym skargi (art. 279 p.p.s.a.), którego brak powoduje, że podstawa wznowieniowa, co do której nie podano okoliczności stwierdzających zachowanie terminu, nie może być przez sąd rozpoznana merytorycznie.

Postanowieniem z dnia 22 listopada 2005 r. sygn. akt I OZ 1051/05, które dotyczyło skargi o wznowienie postępowania w sprawie wydanego przez NSA, postanowienia oddalającego zażalenie na zarządzenie sądu pierwszej instancji o pozostawieniu bez rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy. NSA odrzucił skargę o wznowienie postępowania, ponieważ postanowienie to dotyczyło jedynie pozostawienia bez rozpoznania wniosku, jaki strona zgłosiła w toku trwającego postępowania i rozstrzygało jedynie zagadnienie o charakterze incydentalnym, jakim jest przyznanie prawa pomocy. Nie kończyło więc postępowania, a jedynie takie orzeczenia mogą w myśl art. 270 p.p.s.a. być przedmiotem skargi o wznowienie postępowania.

V. Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w 2005 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych w 2005 r. można zaobserwować znaczny wzrost liczby rozstrzygnięć, w których sąd powołał się na prawo wspólnotowe.

Wynika to zarówno z obowiązku zapewnienia przez sądy polskie efektywności obowiązującego w Polsce od dnia 1 maja 2004 r. prawa wspólnotowego, jak również z faktu, że strony postępowania powołują się w skargach na naruszenie przepisów prawa Wspólnoty Europejskiej.

Prawo wspólnotowe oraz orzecznictwo sądów wspólnotowych najczęściej powoływane jest przy rozpoznawaniu skarg w dziedzinach prawa podatkowego oraz prawa celnego, w mniejszym stopniu w przypadku prawa własności przemysłowej (np. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2005 r. sygn. akt II GSK 74/05), zamówień publicznych (np. wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r. sygn. akt II GSK 105/05), ochrony danych osobowych (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2005 r. sygn. akt I OPS 2/05) oraz ochrony środowiska (np. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1170/04).

2. Zagadnienia międzyczasowe stosowania prawa Wspólnoty Europejskiej

Strony postępowania przed sądem administracyjnym często wnoszą o skierowanie przez sąd administracyjny pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w kwestii wykładni przepisu prawa wspólnotowego. Niektóre wnioski stron zawarte są w skargach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a inne w skargach kasacyjnych na etapie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, z podkreśleniem obowiązku wystąpienia NSA z pytaniem prejudycjalnym, zgodnie z brzmieniem art. 234 zd. trzecie TWE.

Kontynuując linię orzecznictwa z 2004 r., w przeważającej większości przypadków sądy orzekały o braku możliwości zastosowania przepisów prawa wspólnotowego w konkretnej sprawie, co uzasadniało odmowę zadania pytania prejudycjalnego (wyrok NSA z dnia 6 maja 2005 r. sygn. akt I GSK 168/05; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt III SA/WA 163/05).

Najczęstszą przyczyną nieuwzględnienia wniosku strony była niemożność zastosowania przepisów prawa wspólnotowego do sytuacji faktycznych i prawnych powstałych przed akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (tak

NSA w wyroku z dnia 20 lipca 2005 r. sygn. akt I GSK 516/05; wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 r. sygn. akt GSK 1402/04), lub okoliczności, że rozstrzygnięcie dotyczyło przedakcesyjnych zobowiązań Polski (tak NSA w wyrokach z dnia 13 grudnia 2005 r. sygn. akt I GSK: 1191/05-1196/05; w wyroku z dnia 6 maja 2005 r. sygn. akt I GSK 168/05).

Stanowisko polskich sądów administracyjnych okazało się trafne w świetle orzeczenia ETS z dnia z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-302/04 *Ynos* (dotychczas niepubl.).

Sądy administracyjne często wyjaśniały różnicę pomiędzy pojęciem zbliżania prawa polskiego z prawem wspólnotowym wynikającym z postanowień Układu Europejskiego, a obowiązkiem zapewnienia zgodności prawa polskiego z prawem Wspólnoty Europejskiej określonym postanowieniami TWE i Traktatu Akcesyjnego (np. wyroki NSA: z dnia 5 listopada 2005 r. sygn. akt I GSK: 859/05, 896/05, 913/05, 925/05-950/05; z dnia 8 listopada 2005 r. sygn. akt I GSK 1434/05, I GSK 953/05, 952/05, 954/05-957/05; z dnia 14 listopada 2005 r. sygn. akt I GSK 985/05, 990/05, 994/05, 997/05; z dnia 15 listopada 2005 r. sygn. akt I GSK 1007/05, 1010/05, 1011/05, 1013/05, 1014/05, 1017/05, 1020/05, 1022/05, 1023/05).

Pierwsze pytanie prejudycjalne w trybie art. 234 TWE skierował do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (postanowienie z dnia 22 czerwca 2005 r. w sprawie III SA/WA 679/05). Wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego został skierowany w związku z wątpliwościami sądu, co do zgodności przepisów polskiej ustawy o podatku akcyzowym z postanowieniami art. 25, 28 i 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

3. Dokonywanie oceny zgodności ustawodawstwa polskiego z prawem wspólnotowym

Sądy administracyjne, rozpatrując sprawy „z elementem europejskim”, zobowiązane są do dokonania oceny zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Zazwyczaj dokonywana przez sąd ocena dotyczyła poprawności wdrożenia dyrektyw wspólnotowych do krajowego porządku prawnego.

Najczęściej ocena zgodności dotyczyła następujących aktów prawa pochodnego Wspólnoty:

- w zakresie prawa podatkowego: VI Dyrektywy Nr 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku „VI Dyrektywa VAT” (Dz. Urz. WE Nr 145 z dnia 13 czerwca 1977 r. ze zm.) – np.: wyrok WSA w Bydgoszczy

z dnia 2 sierpnia 2005 r. sygn. akt I SA/Bd 337/05, WSA w Bydgoszczy, wyroku WSA w Warszawie z dnia 28 września 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1665/05, wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt FSK 1850/04, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lipca 2005 r. sygn. akt III SA/OI 210/05.

- w zakresie prawa własności przemysłowej: I Dyrektywy z dnia 21 grudnia 1988 r. Nr 89/104/EWG o harmonizacji przepisów prawa Państw Członkowskich o znakach towarowych (Dz. Urz. WE z dnia 11 lutego 1989 r., nr L 40, ze zm.) – np.: wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2005 r. sygn. akt GSK 941/04, wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2005 r. sygn. akt GSK 74/05, wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2005 r. sygn. akt GSK 92/05.

Sądy oceniały również zgodność przepisów prawa polskiego z aktami prawa pierwotnego UE i zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego. Warto w tym miejscu podkreślić, że sądy administracyjne orzekały o sprzeczności przepisów ustaw z mającym pierwszeństwo prawem wspólnotowym i rozstrzygały sprawy w oparciu o bezpośrednio skuteczne przepisy prawa wspólnotowego.

W wyroku z dnia 25 maja 2005 r. sygn. akt I SA/Lu 77/05 WSA w Lublinie, w sprawie dotyczącej opłaty akcyzowej pobieranej w związku z wewnątrzwspólnotowym nabyciem samochodu osobowego, doszedł do wniosku, że przepisy art. 80 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym są sprzeczne z zasadą niedyskryminacji podatkowej określonej w art. 90 TWE i – „odmawiając zastosowania prawa krajowego” – stwierdził naruszenie prawa materialnego.

W wyroku z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 2219/05 WSA w Warszawie wskazał, że w rozpoznawanej sprawie wystąpiły przesłanki do bezpośredniego zastosowania art. 9 (3) VI Dyrektywy. Zdaniem sądu, istota sporu dotyczyła niewłaściwego wdrożenia przepisów VI Dyrektywy do ustawodawstwa polskiego. Artykuł 9 (3) wspomnianej dyrektywy miał szerszy zakres niż jego polski odpowiednik – art. 27 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 27 ust. 4 pkt 3 ustawy o VAT i dopiero zmiana przepisów rozporządzenia wykonawczego do ustawy wyeliminowała niezgodność przepisów krajowych z VI Dyrektywą. W ocenie sądu przepis art. 9 (3) VI Dyrektywy spełniał przesłanki jego bezpośredniego zastosowania, co sprawiało, że podatnik mógł się na niego powoływać, żądając stwierdzenia nadpłaty.

Jednym z najważniejszych problemów pojawiających się przy rozstrzyganiu spraw przez sądy administracyjne jest kwestia możliwości bezpośredniego stosowania aktów prawa wspólnotowego nieopublikowanych w języku polskim. Problem ten pojawił się m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20 lipca 2005 r. sygn. akt SA/Bd 275/05. WSA w Bydgoszczy uchylił decyzje organów celnych oparte na przepisach rozporządzenia wspól-

notowego, powołując się na brak publikacji tego aktu w polskiej wersji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Sąd uznał, że wydanie decyzji na podstawie przepisu prawa wspólnotowego niedostępnego w języku polskim jest sprzeczne ze wspólnotową zasadą pewności prawa i art. 249 TWE, co uzasadnia uchylenie zaskarżonych decyzji. Przyjęte rozstrzygnięcie może powodować istotne wątpliwości z punktu widzenia zasad prawa wspólnotowego, a także wyłącznej właściwości Trybunału Sprawiedliwości w kwestii orzekania o nieobowiązaniu aktów prawa wspólnotowego (wyrok ETS z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 *Foto-Frost*, Rec., s. 4199). Ze względu na wagę problemu oraz brak odpowiednich wskazówek w dotychczasowym orzecznictwie sądów wspólnotowych, konieczne wydaje się jednoznaczne rozstrzygnięcie pojawiających się wątpliwości poprzez zwrócenie się do ETS o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, przy pierwszej nadarzającej się okazji.

4. Korzystanie z orzecznictwa sądów wspólnotowych

Przyjmuje się, że orzecznictwo ETS i SPI wchodzi w zakres *acquis communautaire* i sądy krajowe powinny uwzględniać wykładnię przepisów prawa wspólnotowego dokonaną przez te sądy. Dotychczasowe orzecznictwo wskazuje, że sądy administracyjne zdają sobie sprawę z wagi orzeczeń ETS i SPI w procesie stosowania prawa wspólnotowego.

Orzeczenia sądów wspólnotowych powoływane są zarówno dla uzasadnienia możliwości zastosowania prawa wspólnotowego w konkretnej sprawie (np. wyrok NSA z dnia 6 maja 2005 r. sygn. akt I GSK 168/05; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1170/04), jak i dla poparcia przyjętej przez sąd wykładni przepisów prawa wspólnotowego (np. wyrok NSA z 8 czerwca 2005 r., sygn. akt II GSK 74/05; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1953/05). Orzecznictwo sądów wspólnotowych było przedmiotem rozważań polskich sądów administracyjnych zarówno z inicjatywy stron postępowania, jak i samego składu rozstrzygającego. W wielu przypadkach zarzuty oparte były na argumentach wywodzonych z orzecznictwa ETS, które nie mogły być zastosowane w okolicznościach faktycznych konkretnej sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym.

5. Obowiązki organów administracyjnych

W niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych zwrócono uwagę na obowiązki uwzględnienia prawa wspólnotowego przez organy administracyjne.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt I SA/Ol 16/05, sąd wskazał, że organy celne nie mogą po-

woływać się na brak kompetencji do orzekania, czy polskie akty prawne ustanawiające obowiązek podatkowy zostały wydane z naruszeniem zasad Konstytucji. Organy administracyjne rozstrzygając sprawę muszą mieć bowiem na względzie zarówno prawo wspólnotowe, jak i orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Obowiązkiem organów prowadzących postępowanie było więc ustosunkowanie się do podniesionych przez stronę zarzutów w kwestii naruszenia prawa wspólnotowego i przedstawionej argumentacji, a następnie wskazanie własnych argumentów, przesądzających o tym, że podniesione zarzuty nie zostały uznane za zasadne. W rozpoznawanej sprawie sąd powziął uzasadnione wątpliwości, czy organy celne rzeczywiście dokonały rozpatrzenia sprawy będącej przedmiotem skargi (podobnie WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 28 stycznia 2005 r. sygn. akt SA/Bk 403/04; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 163/05).

Powoływanie się przez organ administracyjny na „brak uprawnień do kwestionowania i podważania stanu prawnego”, „brak upoważnienia w zakresie interpretacji prawa wewnętrznego w odniesieniu do zgodności z normami wspólnotowymi” powoduje wątpliwości, co do zgodności takiego postępowania z zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego i orzecznictwem ETS. Obowiązek zapewnienia skuteczności prawu wspólnotowemu spoczywa bowiem nie tylko na sądach krajowych, ale również i na organach administracji publicznej, nawet w przypadku wystąpienia sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa krajowego (orzeczenie ETS z dnia 22 lipca 1989 r. w sprawie C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, Rec., s. 1839).

6. Uwagi końcowe

Jak wynika z przedstawionego powyżej wyboru dotychczasowego orzecznictwa w sprawach z elementem wspólnotowym, sądy administracyjne w przeważającej liczbie przypadków nie uznały za uzasadnione zarzuty stron, powołujące się na sprzeczność działania administracji publicznej z prawem wspólnotowym.

Rozstrzygnięcia w kwestii zakresu i możliwości stosowania prawa wspólnotowego, oraz argumenty wskazujące na nowe obowiązki organów administracyjnych wynikające z prawa wspólnotowego, należy ocenić pozytywnie. Na aprobatę zasługuje również fakt, że zastosowanie prawa wspólnotowego w konkretnej sprawie poparte jest zazwyczaj obszerną argumentacją sądu zawartą w uzasadnieniu wyroku. Sądy administracyjne coraz częściej, z własnej inicjatywy, powołują orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości uzasadniające podjęte rozstrzygnięcie.

VI. Analiza spraw na tle orzecznictwa

W 2005 r. wojewódzkie sądy administracyjne i NSA wypowiedziały się odnośnie do przepisów prawa proceduralnego i prawa materialnego. Część rozważań poświęcono przepisom p.p.s.a., w szczególności odnoszącym się do tzw. powiadomienia zastępczego określonego w art. 73 tej ustawy. W większości sądy uznały ten przepis za niezgodny z Konstytucją. Problem rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny, z inicjatywy WSA w Warszawie, wyrokiem z dnia 28 lutego 2006 r. sygn. akt P 13/05, w którym uznał, zgodnie z linią orzecniczą NSA, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją. Podobnie w sprawie odnoszącej się do wyłączenia sędziego, w której Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia z dnia 13 grudnia 2005 r. sygn. akt SK 53/04, w sprawie zainicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, orzekł niezgodność z Konstytucją art. 19 p.p.s.a. w zakresie ograniczającym przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego, pomijając m.in. okoliczności, w których sędzia orzekający miał wcześniej związki z rozpatrywaną sprawą. NSA, jeszcze przed ww. wyrokiem, wyrażał pogląd, że decydująca z punktu widzenia zastosowania instytucji wyłączenia sędziego na podstawie art. 18 § 1 pkt 7 p.p.s.a. jest różnica pomiędzy udziałem w rozstrzygnięciu konkretnej, indywidualnej sprawy, mogącym polegać na dokonaniu wykładni prawa w tej właśnie sprawie, a wypowiedzią na temat znaczenia określonego przepisu prawnego, sformułowaną w innej sprawie bądź skierowaną do adresatów określonych w sposób abstrakcyjny. Problem ten został szerzej opisany w części zagadnień proceduralnych. Natomiast do problemu wyłączenia sędziego odniósł się NSA w uchwale stwierdzając, że sędzia, który brał udział w wydaniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego zaskarżonego następnie skargą kasacyjną, nie jest wyłączony na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 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.

Drugi rok stosowania p.p.s.a. wzbogacił orzecznictwo odnoszące się do problemu skargi kasacyjnej, w szczególności podstaw skargi kasacyjnej. Skarżący zarzucają przepisowi art. 174 p.p.s.a. nadmierny rygorizm powodujący naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Aktualnie w Trybunale Konstytucyjnym jest kilka wniosków w trybie skarg konstytucyjnych o stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu. W orzecznictwie NSA wskazywano, że najczęściej spotykaną przyczyną oddalenia skargi kasacyjnej jest brak wskazania, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało oraz jaki mogło mieć wpływ na wynik sprawy. NSA wypowiedział się, że działając jako sąd kasacyjny, nie jest uprawniony do samodzielnego konkretyzowania zarzutów lub też stawiania hi-

potem co do tego, jakiego przepisu dotyczy podstawa kasacji. NSA wskazywał na często spotykany zarzut ograniczający się do ogólnego powołania przez wnoszącego skargę kasacyjną, jako podstawy tej skargi, tylko art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. Powyższe wypowiedzi wskazują, że w orzecznictwie NSA dominuje pogląd, iż skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem odwoławczym i jeżeli ma braki w zakresie jej elementów konstrukcyjnych, to podlega odrzuceniu. Na uwagę zasługuje uchwała z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt OPS 1/04, w której NSA stwierdził, że nie można odrzucić skargi kasacyjnej z tego powodu, że została wniesiona przez podmiot niebędący stroną, jeżeli podmiot ten został dopuszczony do udziału przed wojewódzkim sądem administracyjnym i brał udział w tym postępowaniu jako strona.

Istotne znaczenie w orzecznictwie NSA miała jego działalność uchwałodawcza, szczegółowo omówiona w pierwszej części Informacji. Rozstrzygnięto szereg problemów z dziedziny podatków, zarówno odnoszących się do prawa materialnego, jak i proceduralnego, np. w sprawie tzw. darowizn kościelnych, czy w sprawie podatników podatku VAT związanych z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakładów pracy chronionej, wskazując równocześnie, że ww. podatnicy mogą ubiegać się, na podstawie art. 190 ust. 4. Konstytucji RP, o stwierdzenie nadpłaty w podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi według zasad i trybu postępowania określonym w przepisach Ordynacji podatkowej. Ponadto przedmiotem rozstrzygnięć były przepisy ustawy o podatku od towarów i usług z 2004 r., jak również przepisy Ordynacji podatkowej. Ważne rozstrzygnięcie odnosiło się do dookreślenia pojęcia osób pełniących funkcje publiczne z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym NSA zmienił linię orzeczniczą uznając, że przepis nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych. Należy także wskazać na uchwałę odnoszącą się do legitymacji fundacji jako organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby.

Co do działalności orzeczniczej NSA warto wskazać na niektóre rozstrzygnięcia o istotnym znaczeniu społecznym, np. odnoszącym się do statusu pokrzywdzonego na podstawie ustawy o IPN. NSA stwierdził, że wystawione zaświadczenie, że wnioskodawca nie jest pokrzywdzonym w rozumieniu art. 6 ustawy o IPN jest rozstrzygnięciem sprawy, a zatem spełnia wszystkie elementy decyzji administracyjnej i podlega kontroli sądu administracyjnego.

Rozbieżności w orzecznictwie o charakterze incydentalnym, lecz ważnym uważano w przedmiocie przejęcia mienia w sprawach związanych z dekretem o reformie rolnej oraz dotyczących przejęcia przedsiębiorstw na podstawie usta-

wy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. W pierwszej przyjęto, wbrew utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, interpretację rozszerzającą użytego w dekreście o reformie rolnej pojęcia nieruchomości ziemskiej uznając, że w jej skład wchodzi oprócz nieruchomości gruntowych także nieruchomości budynkowe i lokalowe (np. zespół pałacowo-parkowy). W drugiej uznano, że na podstawie ww. ustawy nacjonalizacyjnej upaństwowieniu podlega nie tylko majątek stanowiący własność przejmowanego przedsiębiorstwa, lecz także majątek wprawdzie użytkowanego przez to przedsiębiorstwo, ale będącego własnością osób trzecich.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano na wątpliwości związane ze zgodnością przepisów prawa z Konstytucją. W orzecznictwie sądy wielokrotnie w uzasadnieniach powoływały się na konstytucyjne zasady i przepisy Konstytucji. Najczęściej powoływanymi przepisami był art. 2 Konstytucji wyrażający zasadę państwa prawnego, art. 7 Konstytucji określający zasadę praworządności, art. 8 ust. 2 Konstytucji wskazujący możliwość bezpośredniego jej stosowania przez sądy, art. 45 ust. 1 Konstytucji określający prawo do sądu w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazującym zamykania drogi do sądu, art. 64 Konstytucji określający zasadę ochrony prawa własności. Ponadto w sprawach podatkowych wielokrotnie odwoływano się do art. 84 Konstytucji określającego powinności daniowe i podatkowe oraz art. 217 Konstytucji stanowiącego o materii ustawowej w zakresie określania danin publicznych i podatków. Również i strony postępowania zarówno przed sądem pierwszej instancji, jak i w skargach kasacyjnych powoływały się na naruszenie przepisów Konstytucji. Jednakże sądy administracyjne rzadko przyznawały racje skarżącym. Analiza orzecznictwa w tym obszarze wskazuje, że bardzo często skarżący powołując się na naruszenie przepisów Konstytucji nie uzasadniali na czym to naruszenie polegało. W orzeczeniach oddalających zarzuty wskazywano najczęściej na brak związku powołania się na przepis Konstytucji z konkretną sprawą. Nie mniej jednak w kilku przypadkach sądy podzieliły zarzuty skarżących. Na prawo sądu administracyjnego do samodzielnej kontroli legalności podstawowych aktów prawnych i prawo do odmowy ich zastosowania w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją NSA wskazał w sprawie o sygn. akt I OPS 4/5 w składzie siedmiu sędziów. Ważne znaczenie ma fakt, że sądy, przy interpretacji przepisów prawa, odwołują się do zasad konstytucyjnych. W sprawie o sygn. akt II OSK 93/05 NSA określając charakter opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym 1994 r.) powołał się na art. 2 Konstytucji i stwierdził, że obowiązki podatkowe winny być stanowione wyraż-

nie, a nie domniemywane. Wojewódzki Sąd Administracyjny (w sprawie o sygn. akt III SA 1153) odwołując się do norm zawartych w art. 25 ust. 1 i 5 Konstytucji wskazał na obowiązek równego traktowania kościołów oraz związków wyznaniowych, które posiadają cechę wspólną. Odnośnie do interpretacji przepisów proceduralnych w zgodzie z konstytucyjną zasadą prawa do sądu NSA wskazał, że przepisy regulujące doręczanie pism sądowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi powinny być interpretowane w sposób umożliwiający stronom realizację prawa do sądu (postanowienia o sygn. akt II FZ: 400/05 i 401/05). Natomiast w sprawie o sygn. akt FSK 2150/04 NSA stwierdził, że w procesie wykładni prawa podatkowego należy uwzględnić dyrektywę wynikającą z art. 1 Konstytucji, a także inne postanowienia Konstytucji dotyczące podatków, a zwłaszcza art. 84 i art. 217. Ingerencja ustawodawcy w sferę majątkową obywatela, w świetle art. 84 i art. 217 Konstytucji, może nastąpić jedynie w formie ustawy, która spełniać musi określone w Konstytucji wymagania co do treści. Odnotowano także rozbieżności w orzekaniu poszczególnych składów orzekających przy rozstrzyganiu podobnych, czy wręcz identycznych stanów faktycznych. Rozbieżności te wywoływane były najczęściej różnicą poglądów co do możliwości użycia odpowiedniej formy bezpośredniego stosowania Konstytucji, czy też w ocenie skutków jakie dla rozstrzygnięcia sprawy może mieć stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, bądź sam Sąd niekonstytucyjności stosowanego w sprawie przepisu prawa. Rzadziej, lecz również możliwa do stwierdzenia, występowała różnica w wykładni poszczególnych przepisów Konstytucji. Przykładem może służyć rozbieżność w wyrokach NSA na tle oceny art. 217 Konstytucji. O ile w wyroku z dnia 1 września 2004 r. sygn. FSK 187/04 występuje teza, że materię określoną w art. 217 Konstytucji winny zawierać jedynie ustawy podatkowe, to w wyroku z dnia 31 maja 2005 r. sygn. FSK 1808/04 występuje wręcz odwrotny pogląd („Okoliczność, że ustawa kościelna nie jest w rozumieniu art. 3 pkt. 1 ordynacji podatkowej ustawą podatkową niczego nie zmienia, skoro w art. 217 Konstytucji RP nie zastrzeżono wyłączności regulacji wskazanych materii tylko w przepisach ustaw podatkowych”).

Przy rozstrzyganiu wątpliwości odnoszących się do zgodności stosowanych przepisów z Konstytucją sądy korzystały z możliwości skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w trybie pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji. W 2005 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął trzy pytania prawne, a na początku 2006 roku jedno. Aktualnie w Trybunale Konstytucyjnym na rozstrzygnięcie oczekuje 14 pytań prawnych, które zostały wniesione przez składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych, natomiast (opisane szczegółowo w pierwszej części Informacji). Pytania prawne, zarówno rozstrzy-

gnięte, jak i oczekujące dotyczą przepisów mających znaczenie społeczne i gospodarcze. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego potwierdzające wątpliwości sądu co do zgodności przepisu prawa z Konstytucją powodują eliminację tego przepisu z porządku prawnego i pozwalają sądom na orzekanie w nowej sytuacji prawnej.

W zakresie prawa wspólnotowego szczegółowa analiza przedstawiona została w części II rozdziale piątym Informacji. Wskazać tu należy, że sądy kilkakrotnie ustosunkowywały się do wniosków skarżących o wystąpienie z pytaniem prawnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wskazując na postanowienia art. 234 TWE odmawiając z uwagi na brak przesłanek określonych w ww. przepisie. Ponadto NSA wskazywał, że poważne wątpliwości prawne strony wyrażone w przedstawionych przez nią pytaniach prawnych nie odnoszą się do treści art. 234 TWE i nie wynika z nich obowiązek zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do ETS. Aktualnie na podstawie art. 234 TWE Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skierował do ETS pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 25, art. 28 i art. 90 Traktatu ustanawiającego WE (sprawa C-313/05 Brzeziński). W podobnej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w wyroku z dnia 25 maja 2005 r. sygn. akt I SA/Lu 77/05, uznał bezzasadność pobierania podatku akcyzowego od wewnątrzspółnotowego nabycia samochodu osobowego i stwierdził, że art. 80 § 1 ustawy o podatku akcyzowym jest niezgodny z art. 90 TWE. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie postanowieniem z dnia 16 listopada 2005 r. sygn. akt I SA/Ol 374/05, na podstawie art. 193 Konstytucji wystąpił z pytaniem prawnym do TK, czy art. 80 ustawy o podatku akcyzowym jest zgodny z art. 90 zd. pierwsze TWE i z art. 91 Konstytucji (sygn. akt TK P 37/05). Prezes NSA wskazał Prezesom Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, że w przypadku powzięcia analogicznych wątpliwości przez skład orzekający w podobnej sprawie, sąd powinien zawiesić postępowanie do momentu wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, bez konieczności kierowania dodatkowego pytania prawnego. W przypadku, gdy wątpliwości sądu dotyczą zarówno zgodności przepisów prawa polskiego z prawem wspólnotowym, jak również z Konstytucją, w szczególności z przepisem art. 91 ust. 3 Konstytucji, określającym zasady kolizyjne pomiędzy prawem stanowionym przez organizację międzynarodową a ustawami, rozstrzygnięcie co do konstytucyjności aktu prawa polskiego – ewentualne skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego – jest możliwe po uprzednim rozstrzygnięciu kwestii zgodności z prawem wspólnotowym.

Odnosząc się do oceny funkcjonowania administracji na tle spraw rozstrzygniętych przez sądy administracyjne można wskazać szereg niedociągnięć (uchy-

bień) 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, nieuwzględniające 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 ujednoczenia orzecznictwa sądownictwa administracyjnego korzystano z przepisu art. 36 § 1 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 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 p.p.s.a. Szereg wypowiedzi odnoszących się do przepisów p.p.s.a. zanotowano w uzasadnieniach orzeczeń, co zostało zaprezentowane w części omawiającej zagadnienia procesowe sądownictwa.

CZEŚĆ TRZECIA

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

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

Kompetencje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego określone zostały w p.u.s.a. Zwierzchni nadzór nad działalnością sądów administracyjnych Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, którego działalność w 2005 r. została opisana w rozdziale II.

Z art. 36 § 1 p.u.s.a. wynika kompetencja Prezesa NSA do kształtowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych poprzez zainicjowanie podjęcia przez NSA uchwał wyjaśniających przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W 2005 r. Prezes NSA wystąpił w trybie ww. przepisu z dwoma wnioskami o podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA rozstrzygnął 3 uchwały z wniosku Prezesa NSA: dotyczącą tzw. darowizn kościelnych (sygn. akt FPS 5/04), naruszenia przez organ odwoławczy prawa podatnika wynikającego z art. 200 w związku z art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej jako podstawy uchylenia decyzji przez sąd administracyjny oraz problemu wyłączenia sędziego od badania, czy skarga kasacyjna spełnia wymogi formalne, który brał udział w wydaniu tego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wniosek o sygn. akt I OPS 7/05 zostanie rozstrzygnięty w dniu 10 kwietnia 2006 r. Powyższe zagadnienia zostały szczegółowo omówione w rozdziale II części pierwszej pierwszej.

W 2005 r. Prezes NSA, realizując kompetencję określoną w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, złożył do Trybunału Konstytucyjnego 4 wnioski o zbadanie zgodności przepisów z Konstytucją. W dniu 28 listopada 2005 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją upoważnienia za-

wartego w art. 18 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej i o stwierdzenie niezgodności z ww. ustawą niektórych przepisów rozporządzeń czterech ministrów, wydanych na podstawie tego upoważnienia, i stwierdził, że zaskarżone przepisy są niezgodne ze wskazanymi przez Prezesa NSA wzorcami kontroli. Zaskarżone przepisy utracą moc obowiązującą 31 maja 2006 r. (sygn. akt K 22/05).

W dniu 20 marca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji przez to, że ogranicza ochronę prawa do prywatności osoby pełniące funkcje publiczne. Wątpliwości Prezesa NSA odnosiły się do tej części regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, która wyłącza prawo do ochrony prywatności osoby pełniące funkcję publiczną, mimo braku takiej przesłanki w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Prezesa NSA, prawo do ochrony prywatności nie wyklucza możliwości uzyskiwania informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, a zatem nie można przeciwstawiać dwóch wartości konstytucyjnych: prawa do ochrony prywatności i prawa do informacji publicznej. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości Prezesa NSA uznając, że ograniczenia dotyczące pewnych praw konstytucyjnie chronionych mogą być wprowadzane ze względu na dobro wspólne. Pozostałe, oczekujące na rozstrzygnięcie wnioski dotyczą:

- niezgodności z Konstytucją art. 136 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – przepis ten wyłącza możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości użytkownikom wieczystym – oraz art. 137 ust. 2 ww. ustawy w zakresie, w jakim uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, albo, jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot. (wniosek oznaczony jest sygn. akt K 6/05);

- z Konstytucją § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa poprzez niezgodne z delegacją ustawową upoważnienie służby ochrony lotniska do kontroli osób (wniosek oznaczony jest sygn. akt U 6/05).

Na rozstrzygnięcie oczekuje także wniosek złożony w 2004 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.).

Odnosząc się do zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartych w art. 184 Konstytucji i w art. 15 § 1 p.u.s.a. w zakresie kontroli działalności administracji publicznej Prezes NSA złożył do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji trzy pisma sygnalizacyjne. W pierwszym zasygnalizował wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.) w zakresie procedury wydania wizy pobytowej w sytuacji określonej w art. 33 tej ustawy. Wątpliwości powstały na tle rozstrzygniętej przez Naczelną Sąd Administracyjny skargi (wyrok z dnia 6 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1844/04). Zgodnie z art. 46 ust. 3 ww. ustawy wydanie wizy wymaga uzyskania zgody Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Od decyzji wojewody odmawiającej wydania wizy stronie służy odwołanie do organu wyższej instancji (art. 46 ust. 8), którym jest Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, zgodnie z art. 143 ust. 3. W ww. sprawie organ odwoławczy w ogóle nie odniósł się do zarzutów podniesionych w odwołaniu. W uzasadnieniu wspomnianej decyzji organ odwoławczy ograniczył się do stwierdzenia, że organ I instancji „zobligowany był do wydania decyzji odmownej w przedmiotowej sprawie”. W dniu 23 stycznia 2006 r. wpłynęła do Prezesa NSA odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w której nie wykluczył możliwości rozważenia nowelizacji tych przepisów nie precyzując bliżej kierunku zmian. Wyraził także pogląd, że jeśli postępowanie odwoławcze będzie przebiegać prawidłowo, wyrażone w sygnalizacji obawy o naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania nie będą miały uzasadnienia. W drugim poinformował Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o złożeniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa. Celem tej sygnalizacji było wyeliminowanie nieprawidłowości występujących w trakcie kontroli osobistych przeprowadzanych przez podmiot nieuprawniony do takich czynności. Ponadto Prezes NSA zwrócił uwagę na fakt, że uprawnienie podmiotu gospodarczego do przeprowadzania kontroli osób i bagażu wynikające z art. 187 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze, które zaczęło obowiązywać od 1 stycznia 2006 r. (nowelizacja została uchwalona w kwietniu 2005 r.) narusza uprawnienia organów państwa w tym zakresie, a upoważnienie Straży Granicznej do nadzoru nad służbą ochrony lotniska nie może konwalidować niekonstytucyjnego upoważnienia służby ochrony lotniska do kontroli osób i ba-

gażu. Należy dodać, że zaskarżony przepis ww. rozporządzenia obowiązuje do chwili obecnej, ponieważ na podstawie art. 25 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757) stanowi, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie upoważnień zmienianych ustawami zachowują moc do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie niniejszej ustawy, nie dłużej niż przez okres 18 miesięcy. Do momentu sporządzania informacji nie udzielono odpowiedzi na niniejszą sygnalizację.

W ramach współpracy zagranicznej Prezes NSA przyjął Pierwszego Prezesa Sądu Kasacyjnego Republiki Francuskiej Guy'a Caniveta oraz Jean-François Webera – prezesa III Izby Cywilnej tego sądu, a także dyrektora Administracji Sądowej Republiki Łotwy – Ilona Beierbacha wraz z doradcą dyrektora Jurisem Avotinsem. Prezes NSA uczestniczył w spotkaniu Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej w Luksemburgu i Lipsku.

II. Biuro Orzecznictwa

W Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zakres spraw należących do właściwości Biura Orzecznictwa określony został w § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1645). W zakresie działań związanych z ujednocnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, by w przypadku rozbieżności w orzecznictwie przedstawić Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa ponadto opiniowane są także projekty aktów prawnych.

W 2005 r. Biuro Orzecznictwa kontynuowało działania związane z ujednocnieniem interpretacji przepisów p.p.s.a.

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 2005 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych”, w których opublikowano łącznie 140 orzeczeń. Zgodnie z § 8 zarządzenia, orzeczenia budzące wątpliwości kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2005 r. zamówiono 28 głos, natomiast opublikowano 37, w tym 21 zamówionych i 16, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich”.

Poza publikacjami w zbiorze orzeczeń, Biuro Orzecznictwa prowadzi merytoryczny nadzór nad komputerową bazą danych OBO, w której gromadzone są orzeczenia wraz z uzasadnieniami oraz informacje dotyczące miejsca publikacji orzeczeń, glos i komentarzy.

Do znajdujących się w bazie na dzień 31 grudnia 2004 r. 23 584 orzeczeń, w 2005 r. dodano 1458 orzeczeń. Ogółem w bazie znajdują się 25 042 orzeczenia, w tym 20 285 stanowią orzeczenia NSA wydane do 1 stycznia 2004 r. W 2005 r. do bazy OBO dodano 1242 orzeczenia NSA (583 – z Izby Finansowej, 210 – z Izby Gospodarczej i 449 – z Izby Ogólnoadministracyjnej) oraz 627 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (56 z WSA w Białymstoku, 22 z WSA w Bydgoszczy, 18 z WSA w Gdańsku, 15 z WSA w Gliwicach, 14 z WSA w Krakowie, 16 z WSA w Lublinie, 29 z WSA w Łodzi, 20 z WSA w Olsztynie, 26 z WSA w Opolu, 16 z WSA w Poznaniu, 13 z WSA w Rzeszowie, 3 z WSA w Szczecinie, 349 z WSA w Warszawie oraz 30 z WSA we Wrocławiu).

Poza tym w bazie znajdują się 2 474 orzeczenia Sądu Najwyższego oraz 413 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Realizując postanowienia § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 1269, poz. 1645), w 2005 r. dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2004 (§ 2 pkt 12),

przeprowadzono zgodnie z planem dwie wizytacje kompleksowe (§ 2 pkt 4) w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie w dniach 16–17 listopada 2005 r. i w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy w dniach 28-29 listopada 2005 r., przeprowadzono – zgodnie z planem – kontrolę biurowości sądowej i organizacji pracy sekretariatów w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie w dniach 22-26 sierpnia 2005 r. i w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy w dniach 5-9 września 2005 r. Ponadto przeprowadzono kontrolę akt spraw pod względem przestrzegania zasad biurowości sądowej i regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych: w Bydgoszczy, Warszawie, Poznaniu oraz Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. W trakcie kontroli i poza nią udzielano pracownikom sekretariatów wyjaśnień w zakresie prawidłowości stosowania przepisów regulaminowych, instrukcyjnych i kancelaryjnych, a także sporządzania danych statystycznych, współpracując w tym zakresie z Wydziałem Informacji Sądowej NSA. Prowadzone były prace przygotowujące wzory druków sądowych do stosowania przez wojewódzkie sądy administracyjne. Przygotowano także materiał do prac nad wzorami druków sądowych dla Naczelnego Sądu Administracyjnego (§ 2 pkt 5).

W zakresie nadzoru monitorowano sprawność postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych (§ 2 pkt 8), badając liczbę załatwień i stan spraw tzw. „starych” poprzez analizę stanu spraw niezakończonych w stosunku do wpływu, wyjaśnianie przyczyny zaległości w załatwieniu spraw, w szczególności w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie, przeprowadzanie szczegółowej analizy tzw. spraw „starych” na dzień 30 września 2005 r. (pozostających od daty pierwszego wpisu do repertoriów S.A. i SAB powyżej 2 lat i powyżej 3 lat). W wyniku kontroli prawidłowości wykonywania nadzoru przez prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych w kierowanych przez nich jednostkach (§ 2 pkt 2), wydawano niezbędne zalecenia i zarządzenia mające na celu wzmocnienie nadzoru i usunięcie dostrzeżonych uchybień. W tym celu przeprowadzono analizę orzeczeń wydanych w 2004 r. przez wojewódzkie sądy administracyjne w sprawach, w których zaskarżono decyzje samorządowych kolegiów odwoławczych w przedmiocie świadczeń rodzinnych, zalecono prezesom i przewodniczącym wydziałów zorganizowanie narad sędziów, w celu omówienia przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów, analizowano przekazane przez prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych informacje o sposobie wykonywania zadań nadzorczych w 2004r. w i 2005r. (§ 13 ust.1 rozporządzenia), badano akta spraw z punktu widzenia naruszenia przepisów o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi wojewódzkich sądów administracyjnych w: Bydgoszczy (SA/Bd 3283/03), Krakowie (II SA/Kr 1217/03 i II SA/Kr 139/04), Poznaniu (z 2005 r. II SA 723,724,725,726,727,728) i Łodzi (II SA/Łd 61/04). Ponadto dokonano analizy informacji nadsyłanych przez prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących przeprowadzonych narad wydziałowych w sądach: w Łodzi, w Gliwicach (Wydział IV i II – problemowa dot. skarg na decyzje podatkowe), w Gdańsku (Wydział II), w Bydgoszczy.

Zgodnie z §2 pkt 7 ww. rozporządzenia prowadzono analizę prawomocnych orzeczeń sądowych pod kątem oceny poziomu jednolitości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych w: Olsztynie, Bydgoszczy, Gdańsku, Wrocławiu, Krakowie i Szczecinie dot. orzeczeń wydanych w II półroczu 2004 r., Olsztynie, Bydgoszczy, Szczecinie i Krakowie – orzeczeń wydanych w II półroczu 2004 r. w sprawach o symbolu 604, Gdańsku, Wrocławiu i Warszawie – orzeczeń, w których zgłoszono zdanie odrębne, Warszawie – orzeczeń, których przedmiotem było naruszenie prawa, orzeczeń prawomocnych w 2004 r. dot. skarg na decyzje Urzędu Patentowego w przedmiocie znaków towarowych, a także akt sprawy IV SA 738/00, Łodzi – w sprawach II SA/Łd 1545/98 i II SA/Łd 382/98, Olsztynie – w wybranych sprawach do co ceł. Ponadto dokonywano analiz tematycznych dotyczących rozbieżności w orzecznictwie sądów dot. zwolnienia od wpisu sądowego, prawidłowości tez rozstrzygnięć wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz badano sprawy, w których zgłoszono zdanie odrębne, dotyczące stanu prawnego i orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych co do budowy i eksploatacji autostrad, dotyczące zagadnień funkcjonowania administracji publicznej, stosowania przez sądy instytucji sygnalizacji, rejestrowania wniosków składanych na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. oraz pobierania wpisu od tych wniosków, sporów kompetencyjnych, dotyczących kwestii terminu do wniesienia skargi przez wojewodę na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Poza tym do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych skierowano stanowisko Biura Orzecznictwa w zakresie stosowania art. 239 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a., a także przedstawiono prezesom izb NSA i prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych opracowanie dotyczące przyznawania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w świetle przepisów Konstytucji RP, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i uregulowań prawnych Unii Europejskiej.

Dyrektorzy i naczelnicy wydziałów Biura Orzecznictwa wzięli udział w 17 naradach i szkoleniach zawodowych sędziów (§ 2 pkt 11).

III. Wydział Informacji Sądowej NSA

Uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r. (M. P. Nr 11, poz. 176), na mocy § 3 Regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowiącego załącznik do tej uchwały, utworzony został Wydział Informacji Sądowej NSA. Powierzono mu wykonywanie zadań Sądu w zakresie informowania stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępniania do wglądu akt spraw, udzielania dostępu do informacji publicznej o działalności Sądu, prowadzenia spraw petycji, skarg i wniosków, obsługi medialnej Sądu i Prezesa Sądu, a także statystyki sądowej. Zgodnie z § 10 powołanego regulaminu, Wydział Informacji Sądowej NSA sprawuje również nadzór nad działalnością wydziałów informacji sądowej w wojewódzkich sądach administracyjnych w zakresie wykonywania tych zadań.

Informowanie i udostępnianie akt

Sekretariat informacji o sprawach w NSA i sekretariaty wojewódzkich sądów administracyjnych udzielają informacji o toczących się postępowaniach niezwłocznie i w sposób możliwie najbardziej szeroki, udzielając także konkretnych wskazówek co do przysługujących środków prawnych. Warto zauważyć, że zarówno w roku 2004, jak i 2005 znaczna liczba zapytań o stan spraw wpłynęła drogą mailową i tą drogą udzielano na nie odpowiedzi.

Podjęmowano również wszelkie starania dla zagwarantowania pełnej realizacji uprawnień stron i ich pełnomocników do przeglądania akt spraw. W tym obszarze wystąpiły w 2005 r. rozbieżności co do udostępniania akt pełnomocnikom ustanowionym w ramach prawa pomocy przed złożeniem stosownego pełnomocnictwa w aktach. W niektórych sądach, w takich przypadkach udostępniano akta pełnomocnikom wyznaczonym przez okręgowe rady adwokackie, w innych pełnomocnicy ci spotykali się z odmową, stan taki bowiem uznawano za przeszkodę w udostępnieniu akt. Problematyka ta pojawiła się również na gruncie skarg i wniosków rozpatrywanych przez wydziały informacji sądowych. Analiza orzecznictwa w tym zakresie przedstawiona została w części II. Informacji w ramach „Zagadnień procesowych”.

Dostęp do informacji publicznej

Wydziały Informacji Sądowej w sądach administracyjnych wykonują zadania z zakresu udostępniania informacji publicznych przez ich ogłaszania w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – „Biuletynie Informacji Publicznej”.

W ramach realizacji tych zadań w 2005 r. redagowano informacje publikowane w BIP, jak również na oficjalnych stronach internetowych sądów i zapewniano ich aktualizację.

Jeśli chodzi o procedurę wnioskową przewidzianą w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), w 2005 r. sądy administracyjne zarejestrowały 759 wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Ogółem we wszystkich sądach wojewódzkich wydano 11 decyzji o odmowie udzielenia dostępu do informacji. W dziewięciu przypadkach odwołano się od tych decyzji. W 6 sprawach Prezes NSA utrzymał w mocy zaskarżone decyzje, w dwóch zaskarżone decyzje uchylił, w jednej zwrócił akta sprawy do organu I instancji celem rozpoznania wniosku o uzupełnienie decyzji.

W przypadku wniosków o udzielenie informacji będącej w istocie informacją publiczną przetworzoną, tj. taką, dla której uzyskania wymagane było znaczne zaangażowanie organizacyjne i finansowe, przejawiające się chociażby w potrzebie wykonania określonych prac analitycznych posiadanych przez Sąd dokumentów, badano z urzędu występowanie przesłanki interesu publicznego. Brak takiego interesu po stronie wnioskodawcy skutkowało odmową udostępnienia informacji. Prezes NSA, działając jako organ odwoławczy, szeroko odnosił się w uzasadnieniach swych decyzji do kwestii dostępu podmiotów zainteresowanych do informacji publicznej o charakterze przetworzonym. W szczególności Prezes NSA wskazał propozycję definicji takiej informacji, jej istotę, a także określił ramy interesu publicznego, uzasadniającego jej udzielenie.

W praktyce, za informację publiczną przetworzoną uznana została między innymi informacja w postaci wydruków wokand z jednego z wydziałów sądu, za okres miesiąca naprzód, licząc od dnia złożenia wniosku. W decyzji drugoinstancyjnej wydanej w sprawie takiego wniosku wyrażony został pogląd, że co do zasady, druk wokandy, po jego niezbyt pracochłonnym przygotowaniu (anonimizowaniu), jest informacją prostą, dostępną bez ograniczeń. Jednakże żądanie udostępnienia wydruków wokand za pewien przedział czasowy może być uznane za informację publiczną przetworzoną. W ocenie Prezesa NSA, nie było i nie ma wątpliwości, co do tego, że informacja przetworzona składa się z pewnej sumy informacji prostych, dostępnych bez potrzeby legitymowania się przesłanką interesu publicznego. Jednakże ich udostępnienie, np. za określony we wniosku czas bądź o określonej jakości (np. wolą wnioskodawcy jest otrzymać z pewnej całościowej informacji niektóre, wybrane przez niego dane), wiązać się może z potrzebą dokonania czynności przetwarzania, co skorelowane jest z kolei z występowaniem przesłanki interesu publicznego po stronie podmiotu żądającego udostępnienia informacji.

W jednej z decyzji Prezes NSA odniósł się również do kwestii posługiwania się instrumentami prawnymi przewidzianymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej dla pozyskiwania tą drogą informacji, wykorzystywanych później w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą (wydawniczą). Takie korzystanie z instytucji dostępu do informacji publicznej byłoby w istocie nadużyciem prawa do informacji.

Problemy napotymane w praktyce przez wydziały informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych, w związku z realizacją obowiązków nałożonych przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, w zasadzie koncentrowały się wokół pobierania należności za udostępnienie informacji publicznej. Kwestionowane było stosowanie w odniesieniu do wniosków o udostępnienie informacji publicznej, przepisów wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w p.p.s.a., rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sędowoadministracyjnych, na mocy którego pobiera się opłatę kancelaryjną, za każdą stronę udostępnianej z akt sprawy kserokopii orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Spotyka się to z zarzutem naruszenia zasady bezpłatności informacji publicznej. Przepisy rozporządzenia bowiem – zdaniem wnioskodawców – stosować należy do stron postępowania sędowoadministracyjnego, a nie do wnioskodawców formułujących swoje żądania na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przeprowadzona przez Prezesa NSA wykładnia systemowa i celowościowa przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisów proceduralnych, regulujących postępowanie sędowoadministracyjne, zdaje się przemawiać za innym stanowiskiem. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji..., każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Art. 1 ust. 2 stanowi zaś, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Jeżeli więc przyjąć (nie tracąc oczywiście z pola widzenia powołanych wyżej przepisów), stanowisko niektórych wnioskodawców, że informacja publiczna, jaką niewątpliwie jest wyrok sądowy wydany w konkretnej sprawie, jest dostępna dla każdego nieodpłatnie, to w zakresie pojęcia „każdy”, umieścić również trzeba stronę postępowania sędowoadministracyjnego. Pobieranie zatem od strony postępowania opłaty kancelaryjnej za wydawaną jej z akt kserokopię orzeczenia, stosownie do wskazanego wyżej poglądu, byłoby bezpodstawne. Strona mogłaby bowiem realizować prawo uzyskania kserokopii orzeczenia z jej sprawy, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stanowisko takie stoi w oczywistej sprzeczności z przepisami p.p.s.a. oraz

wydanymi w ich wykonaniu przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. o tzw. opłacie kancelaryjnej. Jak nie trudno się domyśleć, założeniem racjonalnego ustawodawcy nie było tworzenie w istocie wzajemnie się wykluczających przepisów prawa. Wskazuje na to chociażby przepis art. 1 ust. 2, stanowiący swoistą „furtkę” dla innych trybów udostępniania informacji, mającej walor informacji o sprawach publicznych. Na podstawie tego przepisu, do udostępniania wnioskodawcom, powołującym się na ustawę o dostępie do informacji publicznej, z akt sprawy sądownoadministracyjnej np. odpisów orzeczeń, kserokopii (sporządzonych w przewidzianej przez prawo formie), stosuje się rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. „o opłacie kancelaryjnej”. Nie zmienia tego faktu żądanie przesłania orzeczenia w formie pliku komputerowego, uzyskanego w wyniku zeskanowania orzeczenia sądowego i zapisania go w takiej formie na nośniku informatycznym.

W związku z kontrowersjami pojawiły się postulaty nowelizacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, regulujących sporne kwestie.

Petycje, skargi, wnioski

Wydziały informacji sądowej wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych załatwiły w 2005 r. ogółem 990 spraw w trybie przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego dla petycji, skarg i wniosków. Wydział Informacji Sądowej NSA załatwił w tym okresie 1095 takich spraw, co stanowi wzrost w stosunku do roku ubiegłego. Analiza spraw przedstawianych w ramach petycji, skarg i wniosków prowadziła często do wykrycia nieprawidłowości. W przypadkach, gdy wymagały one interwencji w ramach nadzoru nad działalnością administracyjną, WIS zwracał się ze stosowanym wnioskiem do Prezesa NSA lub Biura Orzecznictwa NSA.

Interwencji takich wymagały często indywidualne przypadki nieprawidłowości przy prowadzeniu akt i repertoriów, np. gdy wbrew art. 51 p.p.s.a. skargę rozłączono i zarejestrowano w repertorium jako kilka odrębnych pism procesowych.

Pojawiały się również problemy o szerszym wymiarze. Takim właśnie okazało się rejestrowanie wniosków o wymierzenie organowi grzywny z powodu niezastosowania się do dyspozycji art. 54 § 2 p.p.s.a. Skutkiem nieprawidłowości wnioski rejestrowane jako odrębne sprawy wszczęte na skutek wniosku podlegały opłacie sądowej, nie żądano zaś wpisu w sytuacji, gdy wniosek taki włączano do wcześniej założonych akt w związku z wniesioną skargą na podstawie art. 3 p.p.s.a.

Do Biura Orzecznictwa zwrócono się między innymi w sprawie nieprawidłowych pouczeń co do przysługującego stronie środka odwoławczego od po-

stanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania. Wystąpiono także o podjęcie przez Biuro Orzecznictwa określonych działań, mających na celu zapobieżenie sytuacjom, w których – wobec rozbieżności w ocenie konsekwencji prawnych dołączenia do skargi kasacyjnej, sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosku o prawo pomocy i zwolnienie od wpisu od skargi kasacyjnej, który nie został sporządzony na urzędowym formularzu, lecz stanowił jeden z punktów *petitum* środka odwoławczego, część skarg kasacyjnych tej samej strony, wniesionych w takim samym stanie faktycznym i prawnym, jest przez NSA odrzucana, a część rozpoznawana, w zależności od tego, do którego referatu sędziego została przypisana dana sprawa.

Wskutek skargi zauważono również brak jednolitości w zakresie stosowania art. 239 pkt 1 lit. d/ p.p.s.a., w sprawach związanych z zaskarżaniem czynności Szefa Służby Cywilnej (rozstrzygnięć konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej). W wyniku podjętych przez Wydział Informacji Sądowej NSA działań, Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały NSA wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Ponadto WIS przygotował dla Prezesa NSA sygnalizację, skierowaną do Szefa Służby Cywilnej, mającą na celu dokonanie przez ten organ zmiany w treści pouczeń o środkach zaskarżenia przysługujących stronom postępowań konkursowych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Błędnie bowiem organ ten pouczał dotychczas o możliwości odwołania do sądu powszechnego – sądu pracy, zamiast o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Obsługa medialna

Obsługa medialna sądów w 2005 r. prowadzona przez wydziały informacji sądowej, podobnie jak i w roku poprzednim, przejawiała się na kilku płaszczyznach.

Pierwszą z nich stanowiło udzielanie dziennikarzom informacji na temat orzeczeń i uzasadnień zawartych w nich rozstrzygnięć określonych problemów prawnych. Przy tej okazji wyjaśniano rolę orzecznictwa sądów administracyjnych dla kształtu obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Udzielano również informacji dotyczących administracyjnych aspektów funkcjonowania sądów. Ze szczególnie dużym zainteresowaniem spotkały się w 2005 r. informacje o przetargu na budowę nowej siedziby NSA.

Drugą grupę działań wydziałów informacji sądowej w zakresie medialnej obsługi sądów stanowiły wywiady, jakich wielokrotnie udzielali przewodniczący wydziałów prasie i telewizji. Przedmiotem wywiadów była nie tylko ocena konkretnej sprawy, ale także uświadamianie znaczenia i roli sądownictwa ad-

ministracyjnego w ogólności. Przy tej okazji dziennikarze, a pośrednio i obywatele, informowani byli o zasadach postępowania przed sądami administracyjnymi oraz o prawach stron w takim postępowaniu. Dobrym tego przykładem były telewizyjne wystąpienia Przewodniczącej WIS WSA w Warszawie, poświęcone m.in. zgodności z prawem uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie przyznania tzw. „becikowego”, interpretacji podatkowych oraz reformy aparatu skarbowego, a także głos w dyskusji na temat naprawy wymiaru sprawiedliwości w Polsce, zamieszczony w artykule pt.: „Naprawianie wymiaru sprawiedliwości należy do sądów” („Rzeczpospolita” z dnia 25 sierpnia 2005 r.). W związku z rozpoczęciem pracy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z inicjatywy rzecznika prasowego tego Sądu zorganizowano konferencję prasową, w trakcie której dziennikarze zostali poinformowani o właściwości i kompetencjach sądu, o zasadach działania Wydziału Informacji Sądowej i współpracy z mediami.

Kolejną płaszczyznę obsługi medialnej sądów stanowiły w 2005 r. wystąpienia o charakterze odpowiedzi na krytykę prasową oraz sprostowania nieprawdziwych lub nieściślych wiadomości. W tym zakresie bardzo istotna jest niezwłoczna reakcja na ukazujące się publikacje. Kwestię problematyczną stanowi egzekwowanie wynikającego z prawa prasowego obowiązku opublikowania tego typu wystąpienia. Najbardziej spektakularnym przykładem obrazującym problem jest niepublikowanie sprostowania przez „Gazetę Polską”, która w artykule z dnia 15 czerwca 2005 r. zarzuciła funkcjonariuszom NSA popełnienie przestępstwa paserstwa, polegającego na bezprawnym korzystaniu z jednego z oprogramowania komputerowego przez Sąd. W tej sytuacji, po wyczerpaniu wszelkich możliwości wymuszenia na redaktorze naczelnym gazety opublikowania sprostowania oczywiście nieprawdziwych informacji, Prezes NSA wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z wnioskiem o zbadanie, czy zostało popełnione przez redaktora naczelnego przestępstwo, określone w art. 46 ust. 1 prawa prasowego.

Statystyka

W oparciu o sprawozdania przesłane przez wydziały informacji sądowych poszczególnych sądów administracyjnych, WIS NSA sporządził zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw, podsumowujące działalność sądów administracyjnych w roku 2004 r.

Jeżeli chodzi o 2005 r., to w sądach administracyjnych prowadzono statystykę miesięczną i roczną. Dodatkowo, Wydział Informacji Sądowej NSA dokonywał comiesięcznych zestawień przesyłanych danych. Sprawozdania przekazywane były Prezesowi NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa, Szefowi Kancelarii Prezesa NSA oraz innym osobom zainteresowanym ich wykorzystaniem.

Uwzględniając potrzebę pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania bardziej szczegółowych informacji o działalności sądów administracyjnych, opracowano nowe druki sprawozdań statystycznych wprowadzone Zarządzeniem Prezesa NSA Nr 27 z dnia 9 grudnia 2005 r.

W związku z koniecznością modernizacji modułu statystyk OSO dla NSA i dla wojewódzkich sądów administracyjnych, nawiązano współpracę przy projektowaniu systemu statystyki elektronicznej, ujednocinaniu zestawu kodów statystycznych do stosowania w systemie OSO i zasad ich stosowania. Umożliwi to uzyskiwanie spójnych i poprawnych danych statystycznych z programu OSO.

Konferencje, spotkania, współpraca

W 2005 r. odnotowano wzrost liczby spraw związanych z dostępem do informacji publicznej. Gros z nich dotyczyło problematyki udostępniania obywatelom, na ich żądanie, rozmaitych danych statystycznych na temat sądownictwa administracyjnego, orzecznictwa etc. W odpowiedzi na pojawiające się zapotrzebowanie, mając na względzie konieczność wyeliminowania rozbieżnej praktyki załatwiania takich wniosków oraz wyjaśnienia wątpliwości, jakie pojawiły się przy okazji stosowania przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Wydział Informacji Sądowej NSA przy udziale Wydziału Informacji Sądowej WSA w Warszawie zorganizował w dniach 29 września – 1 października 2005 r. w Sterdynii konferencję sędziów sądów administracyjnych i przedstawicieli nauki. Zgodnie przyjęto, że nadrzędnym celem wprowadzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej było zapewnienie obywatelom „przejrzystej i uczciwej administracji”, nie zaś dawanie narzędzi dla nadużywających prawa do informacji, którzy traktują ustawę jako instrument „zasypywania” urzędów setkami oczywiście bezzasadnych wniosków. Innymi słowy, informacja publiczna powinna być rozumiana jako informacja mająca na celu realizację wyłącznie praw i wolności obywatelskich. Ustawę o dostępie do informacji publicznej należy w związku z tym stosować łącznie z pozostałymi aktami prawnymi, regulującymi np. dostęp stron do akt postępowania. Jeżeli zatem strona postępowania administracyjnego zwraca się do organu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, to udzielenie jej informacji na temat np. stanu jej spraw administracyjnych odbywać się powinno w trybie określonym w k.p.a., nie zaś ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podczas konferencji szeroko omówione zostały zasady dostępu do informacji publicznej, dostrzeżona została również specyfika problematyki udostępniania stronom postępowań sądownoadministracyjnych akt spraw administracyjnych oraz wzajemnego stosunku w tym zakresie art. 73-74 k.p.a. i ustawy o dostępie

do informacji publicznej. Wskazano, że choćby z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równego traktowania wobec prawa osoba trzecia, korzystająca ze swoich uprawnień wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r., nie może się znaleźć w bardziej korzystnej sytuacji, aniżeli strona postępowania. Ponadto ustalono, że nie ma zasadnych podstaw do odmowy stronie postępowania sądowoadministracyjnego prawa do kserowania przez upoważnionego pracownika sądu akt administracyjnych, jakie znajdują się w sądzie, w związku z wniesionym środkiem odwoławczym. Wskazano, że odmienne działanie stanowiłoby, pozbawione racjonalnych podstaw, tworzenie przez sąd trudności technicznych dla strony, która i tak może przy okazji przeglądania dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych przepisać ich treść.

W 2005 r. odbywały się również liczne szkolenia dla sędziów sądów administracyjnych. Szczególnie dużą aktywność w ich organizowaniu wykazał Wydział Informacji Sądowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W ramach realizacji swych zadań, Wydział Informacji Sądowej NSA zorganizował w 2005 r. spotkania z zagranicznymi gośćmi, w tym spotkanie z przedstawicielami Prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Litewskiej oraz wspólnie z Fundacją Solidarności Polsko-Czesko-Słowackiej spotkanie przedstawicieli administracji publicznej i działaczy pozarządowych Republiki Armenii. Podczas spotkań przybliżono zagranicznym gościom problematykę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji. Na tym polu doszło do wymiany doświadczeń.

Wydział Informacji Sądowej NSA ściśle współpracuje z naukowcami, zajmującymi się prawem i praktyką administracyjną. Przejawem tej współpracy w 2005 r. była m.in. obecność pracowników naukowych PAN oraz WPiA Uniwersytetu we Wrocławiu na konferencji w Sterdynii, wymiana publikacji związanych z działalnością sądów administracyjnych, a także przekazywanie przez Wydział wszelkich danych oraz orzecznictwa NSA, potrzebnych do pracy naukowej pracownikom PAN i szkół wyższych.

IV. Działalność administracyjno-gospodarcza

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym sprawami związanymi z działalnością budżetowo-gospodarczą zajmuje się, zgodnie z art. 40 § 1 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 finanso-

wych, 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 2005 r. obsługę administracyjno-techniczną zapewniało 1315 pracowników administracyjnych i pracowników obsługi, w tym w NSA 239, natomiast w wojewódzkich sądach administracyjnych 1076.

Kancelaria Prezesa NSA kontynuowała działania związane z wdrażaniem reformy sądownictwa administracyjnego w zakresie programu rzeczowo-finansowego. Uzyskanie odpowiedniego zabezpieczenia finansowego w budżecie państwa na 2005r. umożliwiło odpowiednie uzupełnienie kadry orzeczniczej i administracyjnej, osiągnięcie znaczącego postępu w zakresie poprawy i zabezpieczenia sądom administracyjnym należytych warunków lokalowych, a także uzyskanie istotnego postępu w zakresie wyposażenia sądów w niezbędny sprzęt i urządzenia techniczne służące przede wszystkim poprawie warunków i jakości pracy.

Prowadzono prace związanych z polepszeniem bazy materialno-technicznej sądów administracyjnych. W większości prace w tym zakresie prowadziły samodzielnie poszczególne sądy administracyjne pod nadzorem Kancelarii Prezesa NSA. W wyniku tych prac oddano do użytku nowe siedziby sądów administracyjnych w Białymstoku, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach i Poznaniu. Ponadto dokonano rozbudowy WSA w Rzeszowie oraz kontynuowano rozbudowę siedziby WSA w Krakowie – prace zostaną ukończone w pierwszej połowie 2006 r. Oddane do użytku nowe siedziby sądów administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim i Kielcach zostały wyposażone w sprzęt komputerowy, techniczne urządzenia biurowe oraz urządzenia kontroli i bezpieczeństwa.

Powyższe realizacje kończą proces zapewnienia wszystkim wojewódzkim sądom administracyjnym odpowiednich warunków administracyjno-technicznych.

W celu stworzenia właściwych warunków funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęto czynności zmierzające do rozpoczęcia budowy nowej siedziby. Przygotowano i przeprowadzono postępowanie o zamówienie publiczne na wykonanie robót budowlanych. Prace budowlane zostały rozpoczęte na początku 2006 r.

W zakresie informatyzacji w dalszym ciągu prowadzono prace związane z eksploatacją i rozwojem systemu OSO (Obsługi Spraw Orzekanych), występującego w wersji dla WSA i NSA. Opracowano i wprowadzono do eksploatacji nowy system BINSO (Biuletyn Informacyjny NSA), dostępny przez przeglądarkę dla

wszystkich pracowników NSA, obejmujący informacje z zakresu spraw pracowniczych, socjalnych, szkoleń, aktów prawnych dotyczących sądów administracyjnych. Ponadto zorganizowano szereg szkoleń, prezentacji i dyskusji z udziałem pracowników WSA i NSA w zakresie obsługi systemu OSO w WSA i NSA, systemów finansowych (TREZOR), archiwalnych oraz dotyczących programów informacji prawnej. Rozbudowano i unowocześniono infrastrukturę techniczną zarówno w NSA, jak i w sądach administracyjnych. W 2005 r. ponadto Kancelaria NSA zapewniła obsługę dwóch Zgromadzeń Ogólnych Sędziów NSA oraz 11 posiedzeń Kolegium NSA.

W ramach działalności wydawniczej opracowano i wydano: Album „XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego”, księgę pamiątkową „Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich”, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” (6 zeszytów). Wydano także trzy numery „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” – utworzonego przez Prezesa NSA dwumiesięcznika, skierowanego do sędziów, pracowników nauki, pracowników administracyjnych oraz osób wykonujących zawody prawnicze i studentów.

W ramach współpracy z innymi organami państwa oraz placówkami naukowymi Kancelaria Prezesa NSA zapewniła udział sędziów NSA i WSA oraz pracowników administracji sądowej w wykładach, seminariach i szkoleniach organizowanych m.in. przez uczelnie, samorządowe kolegia odwoławcze, izby skarbowe, inspektoraty nadzoru budowlanego, Urząd Zamówień Publicznych w sprawach podatkowych, budowlanych, zagospodarowania przestrzennego, pomocy społecznej, zamówień publicznych. Zapewniono także uczestnictwo sędziów NSA i WSA w seminariach, warsztatach i szkoleniach organizowanych przez instytucje Unii Europejskiej w sprawach z zakresu prawa wspólnotowego, wspólnotowego prawa konkurencji i prawa pomocy publicznej, uchodźców, szkód w środowisku naturalnym. Kilkudziesięciu sędziów NSA i WSA ukończyło Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego zorganizowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN.

W ramach współpracy zagranicznej Kancelaria Prezesa NSA zorganizowała przyjęcie przez Prezesa NSA wizyt delegacji zagranicznych: Pierwszego Prezesa Sądu Kasacyjnego Republiki Francuskiej, Dyrektora Administracji Sądowej Republiki Łotwy, Prezesa NSA Republiki Czeskiej oraz przedstawicieli Rady Sądowej Czarnogóry, Sądu Najwyższego Słowacji, Sądu Najwyższego Kazachstanu, Najwyższego Sądu Administracyjnego Litwy.

Ponadto Kancelaria Prezesa NSA przygotowywała dokumenty i akty prawa wewnętrznego Prezesa NSA. Ogółem w 2005 r. Prezes NSA wydał 27 zarządzeń

dotyczących spraw związanych z organizacją i działalnością orzeczniczą sądów administracyjnych.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała swoje zadania w oparciu o środki finansowe przyznane w ustawie budżetowej na 2005 r. Na sfinansowanie działalności sądów administracyjnych wydatkowano w 2005 r. 293 mln zł, w tym na wydatki inwestycyjne – 80 mln zł. Jednocześnie w omawianym roku uzyskano dochody budżetowe w wysokości 22,1 mln zł.

W 2005 r. zostały przeprowadzone przez NSA we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych wewnętrzne kontrole w zakresie gospodarki finansowej, obejmującej sprawy związane z wydatkowaniem środków budżetowych oraz gromadzeniem dochodów przez poszczególne sądy, realizacji zamówień publicznych, prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych oraz klasyfikowania wydatków. W wyniku dokonanych kontroli nie stwierdzono istotnych uchybień w wymienionym powyżej zakresie. Działania te, wraz z realizowanym przez poszczególne sądy administracyjne audytem wewnętrznym, w odpowiednim zakresie gwarantowały właściwą realizację zasad z zakresu finansów publicznych.

Wszystkie powyższe przedsięwzięcia – łącznie z realizowanymi zadaniami w 2004 r. – miały niewątpliwy wpływ na pracę NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zmniejszania zaległości, a co za tym idzie – zmniejszenia czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie.

Należy ponadto dodać, że Prezydent RP w 2005 r. przyznał 18 orderów państwowych i 6 odznaczeń państwowych sędziom i pracownikom administracji sądowej.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel

Tabela I	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2005 roku
Tabela II	Skargi na akty i inne czynności organów
Tabela III	Skargi na bezczynność organów
Tabela IV	Załatwienie skarg na akty i inne czynności organów za rok 2005 Załatwienie skarg na bezczynność organów za rok 2005
Tabela V	Wpływ i załatwienie skarg na akty i czynności organów według rodzajów spraw
Tabela VI	Wpływ i załatwienie skarg na bezczynność organów według rodzajów spraw
Tabela VII	Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów
Tabela VIII	Załatwienia wyrokiem skarg dotyczących działalności uchwałodawczej organów samorządu terytorialnego w 2005 roku
Tabela IX	Wpływ skarg kasacyjnych
Tabela X	Załatwione przez NSA skargi kasacyjne za rok 2005
Tabela XI	Skargi kasacyjne z 2005 r. (z podziałem na WSA)
Tabela XII	Skargi kasacyjne w 2005 r. (z podziałem na Izby)
Tabela XIII	Zażalenia na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji
Tabela XIV	Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki
Tabela XV	Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki