NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2010 ROKU

Warszawa, 18 kwietnia 2011

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2011

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2011

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

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów 7

Wstęp 9

Część pierwsza
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych
i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Wojewódzkie sądy administracyjne 11
1. Zagadnienia ogólne 11
2. Kontrola działalności administracji publicznej 12
3. Postępowanie mediacyjne 14
4. Postępowanie uproszczone 14

II. Naczelny Sąd Administracyjny 16
1. Zagadnienia ogólne 16
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 16
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 17
4. Spory kompetencyjne 23
5. Przewlekłość postępowania 28
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 30

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

I. Izba Finansowa 31
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej 31
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 32
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 40
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa 64

II. Izba Gospodarcza 74
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej 74

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby . . . 74
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby . . . 76
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa . . . 113

III. Izba Ogólnoadministracyjna . . . 121
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej . . . 121
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby . . . 123
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby Ogólnoadministracyjnej . . . 125
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa . . . 168

IV. Zagadnienia procesowe . . . 177
1. Zagadnienia ogólne . . . 177
2. Kognicja sądów administracyjnych . . . 178
3. Wymogi formalne pism procesowych i pełnomocnictw . . . 180
4. Strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym . . . 181
5. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności . . . 181
6. Przywrócenie terminu . . . 182
7. Zawieszenie postępowania . . . 184
8. Związanie prawomocnym orzeczeniem . . . 184
9. Skarga kasacyjna . . . 185
10. Zażalenie . . . 186
11. Koszty postępowania . . . 187
12. Koszty sądowe . . . 188
13. Prawo pomocy . . . 190
14. Wznowienie postępowania . . . 191
15. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia . . . 192
16. Postępowanie administracyjne . . . 192
17. Podsumowanie . . . 193

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego . . . 194
1. Uwagi wstępne . . . 194
2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej . . . 194
3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw . . . 199
4. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności . . . 216
5. Uwagi końcowe . . . 217

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych . . . 218
1. Zagadnienia wstępne . . . 218
2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zainicjowane pytaniem prawnym . . . 218
3. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych . . . 221

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej ... 234
1. Zagadnienia wstępne ... 234
2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych ... 234
3. Przewlekłość postępowania ... 239
4. Sygnalizacja ... 240
5. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę ... 245
6. Uwagi ... 246

VIII. Zagadnienia legislacyjne ... 248

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw ... 251
1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie ... 251
2. Współpraca z innymi organami ... 252
3. Współpraca zagraniczna ... 253

II. Biuro Orzecznictwa ... 256
1. Zagadnienia ogólne ... 256
2. Analiza orzecznictwa ... 256
3. Działalność wydawnicza ... 258
4. Działalność nadzorcza ... 258
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych ... 258
6. Badanie zasadności wniosków o złożenie przez Prezesa NSA wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją ... 259
7. Wydział Prawa Europejskiego ... 259

III. Wydział Informacji Sądowej NSA ... 261
1. Zagadnienia ogólne ... 261
2. Informowanie i udostępnianie akt ... 261
3. Dostęp do informacji publicznej ... 262
4. Skargi, wnioski, petycje ... 262
5. Obsługa medialna ... 265
6. Statystyka ... 266
7. Działania nadzorcze ... 266
8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach ... 266
9. Konferencje, spotkania, współpraca ... 266

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego ... 268

Załącznik ... 271

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
p.t.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2002 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635)
u.p.a.	– ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.)
u.p.c.c.	– ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.)
u.p.t.u.	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.)

u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
u.t.d.	– ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874)
ustawa VAT z 1993 r.	– ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.)
ustawa VAT z 2004 r.	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.)
u.u.i.s.	– ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 21, poz. 1267)
u.z.p.p.r.	– ustawa z dnia 6 kwietnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 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.*
W.K.C.	– rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 253 z 11 października 1993 r.)

WSTĘP

W działalności sądów administracyjnych w roku 2010 dominowała dbałość o sprawne funkcjonowanie sądów mierzone poprawnymi wyrokami i racjonalną efektywnością działania sądów, zmierzającą do ochrony praw jednostki jako podstawowego celu działalności wymiaru sprawiedliwości. W kręgu zainteresowań kierownictwa NSA pozostawały w szczególności zagadnienia przeciwdziałania zaległościom, egzekucji wyroków sądów administracyjnych oraz jednolitości orzecznictwa mającej w społecznym odbiorze działania sądów bardzo istotne znaczenie.

Podjęcie w minionym roku dyskusji nad zagadnieniem wykonalności wyroków sądów administracyjnych i możliwości wykorzystania instrumentów prawnych pozwalających sądom wymusić na organach administracji publicznej spełnianie europejskich standardów w stosunkach pomiędzy jednostką a organem administracji publicznej służy realizacji celu, dla którego powołano sądownictwo administracyjne.

Powyższe odnosi się także do działalności Naczelnego Sadu Administracyjnego.

Wybór wymienionych zagadnień jako motywów wiodących tegorocznego sprawozdania był wynikiem zarówno analizy pojawiających się w sądownictwie zjawisk ocenianych jako ważne i mających znaczenie dla obszaru sądownictwa administracyjnego, jak i przekonania o konieczności reagowania na nie. Z pola widzenia nie można też zgubić dalszego „testowania" przyjętej w 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce, a także europejskich tendencji do modelowania jego znaczenia pod kątem służebnej roli administracji publicznej wobec jednostki.

Jednym z instrumentów pozostających w dyspozycji NSA do realizacji przyjętych zadań jest nadzór realizowany poprzez analizę wpływu i załatwiania spraw. Odpowiednio odczytane dane statystyczne pozwalają podejmować stosowne działania organizacyjno-administracyjne mające na celu poprawę sprawności funkcjonowania sądów administracyjnych.

Szczegółowa analiza wpływu i załatwiania spraw przez sądy obu instancji oraz sprawność działania sądów administracyjnych została omówiona w części I *Informacji*. Z danych statystycznych wynika, że liczba zarówno skarg wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i skarg kasacyjnych wpływających do NSA systematycznie wzrasta. Zwiększa się także liczba spraw załatwionych.

Działalność orzeczniczą sądów administracyjnych przedstawiono w II części *Informacji*. Ocena tej sfery działalności wypada pozytywnie. Treść orzeczeń wskazuje na dbałość o wszechstronne wyjaśnienie sprawy, szerokie korzystanie przez sądy ze standardów konstytucyjnych, z prawa europejskiego i międzynarodowego oraz z możliwości zapewnienia pełnej ochrony prawnej jednostki także poprzez prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, ponadto na korzystanie z możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego czy z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także z możliwości wystąpienia o podjęcie przez poszerzony skład NSA uchwały w sytuacji, gdy skład orzekający uzna, że zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości.

Większość uchwał podjętych przez NSA odnosi się do przepisów procesowych, co oznacza, że sądy dążą do stosowania rzetelnej procedury sądowoadministracyjnej jako jednej z istotnych

gwarancji prawa jednostki do sądu. Uchwały dotyczące przepisów procesowych podejmowane były w sprawach odnoszących się m.in. do kognicji sądu administracyjnego, podstaw skargi kasacyjnej, charakteru wpisu sądowego w sprawach o wywłaszczenie czy podstawy wznowienia postępowania. Co do przepisów prawa materialnego, to uchwały dotyczyły zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym, procedurą podejmowania aktów prawa miejscowego oraz przepisów prawa podatkowego.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych* w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Rady Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza Informacja za 2010 r. jest wykonaniem tego przepisu.

Informacja składa się z trzech części i załącznika zawierającego dane statystyczne. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2010 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością Izb NSA i zawiera m.in.: ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, istotne zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izb NSA w opinii Biura Orzecznictwa oraz inne zagadnienia, a wśród nich dotyczące interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa ETS i Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowania administracji publicznej i zagadnień legislacyjnych. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

* Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., dalej: p.u.s.a.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2010 r. wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpoznania 81 493 skargi na akty i inne czynności: z wpływu 64 619, a z poprzedniego okresu 16 874. W porównaniu z 2009 r. odnotowano 15,25% wzrostu wpływu skarg, kiedy wpłynęło 56 068 spraw. Na bezczynność organów wniesiono w 2010 r. 3211 skarg. Z poprzedniego okresu pozostały 684 skargi. Sądy miały zatem do rozpatrzenia 3895 skarg na bezczynność organów. W porównaniu z rokiem 2009 odnotowano 5,83% wzrostu wpływu tego rodzaju skarg. Łącznie wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 85 388 skarg na akty i czynności oraz na bezczynność organów.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 60 879 skarg na akty i czynności, z czego 44 494 (73,09%) rozpoznały na rozprawie, a 16 385 (26,91%) na posiedzeniu niejawnym. Natomiast jeśli chodzi o skargi na bezczynność organów, to załatwiono 3242 spraw. Łącznie w 2010 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 64 121 skarg, co stanowi 75,09% ogółu skarg do rozpatrzenia. W 2009 r. wskaźnik ten wynosił 77,21%.

Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie (21 241), Gliwicach (6986) i Krakowie (5585). Najmniej skarg wpłynęło zaś do WSA w Opolu (1413), Kielcach (1573) i Białymstoku (1696). Wpływ skarg do WSA w Warszawie stanowił 31,32% ogółu wpływu skarg na akty i czynności oraz bezczynność organów. Jeśli chodzi o WSA w Gliwicach i Krakowie, to wpływ ten stanowił odpowiednio: 10,30% i 8,23%.

Zdecydowana większość skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych została wniesiona przez osoby fizyczne – 49 377. Osoby prawne wniosły 17 077 skarg, organizacje społeczne – 523, prokurator 544, a Rzecznik Praw Obywatelskich 12. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 16 718 pełnomocników organów administracji publicznej, 5744 adwokatów, 8390 radców prawnych, 3162 doradców podatkowych oraz 255 prokuratorów.

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 50,6% skarg na akty i inne czynności. W terminie do 6 miesięcy załatwiono zaś 85,3% tego typu skarg. Jeśli chodzi o skargi na bezczynność organu, to w terminie do 3 miesięcy załatwiono 69,5% spraw, a w terminie do 6 miesięcy – 93,2%. Na przykład średni okres

oczekiwania na rozpoznanie sprawy w WSA w Olsztynie wyniósł 1,86 miesiąca, a we Wrocławiu, 3,40 miesiąca. W terminie do 6 miesięcy WSA w Warszawie rozpoznał 83,4% spraw, WSA w Gliwicach 74,4%, a WSA w Poznaniu 87,2%. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W 2010 r. wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego blisko 23% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Współczynnik ten utrzymywał się na niewiele wyższym poziomie w latach 2008–2009, kiedy wynosił 24%; w sprawach podatkowych sądy załatwiły 19 205 skarg na akty i czynności organów administracji publicznej, z czego uwzględniono 4110 skarg, tj. 21,40%. W odniesieniu do poprzednich okresów sprawozdawczych można zaobserwować stopniowe zmniejszanie się liczby spraw eliminowanych z obrotu prawnego w sprawach podatkowych. W 2009 r. liczba takich spraw wynosiła 25,1%, w 2008 r. 23%, w 2007 r. 31%, a w 2006 r. 21,78%.

W sprawach podatkowych, stanowiących 31,5% ogółu spraw załatwionych, skargi na akty i czynności organów administracji publicznej odnosiły się m.in. do:

- podatku od towarów i usług – na 6708 skarg załatwionych uwzględniono 1242 skargi, tj. 18,5%,
- podatku akcyzowego – na 1555 skarg załatwionych uwzględniono 322 skargi, tj. 20,7%,
- podatku dochodowego od osób fizycznych (w tym do zryczałtowanych form opodatkowania) – na 3594 skargi załatwione uwzględniono 866 skarg, tj. 24,1%,
- podatku dochodowego od osób prawnych – na 1001 skarg załatwionych uwzględniono 360 skarg, tj. 36%,
- podatku od spadków i darowizn – na 362 skargi załatwione uwzględniono 73 skargi, tj. 20,2%,
- podatku od nieruchomości – na 1585 skarg załatwionych uwzględniono 340 skargi, tj. 21,5%.

Sprawy budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej stanowiły 9,88% ogółu spraw załatwionych. Na 6017 skarg załatwionych dotyczących powyższej problematyki wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 1573 skargi, tj. 26,1%. W sprawach zaś zagospodarowania przestrzennego uwzględniono 29,7% skarg. Natomiast w sprawach ze stosunków pracy i stosunków służbowych oraz w sprawach z zakresu inspekcji pracy na 1509 skarg załatwionych sądy uwzględniły 457 skarg, tj. 30,3%.

Z przedstawionych danych wynika, że podobnie jak w latach 2008–2009, wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego utrzymuje się na podobnym poziomie 23–24%. W bieżącym roku sprawozdawczym można odnotować w porównaniu z rokiem 2009 spadek liczby spraw wyeliminowanych z obrotu prawnego dotyczących podatku VAT oraz podatku dochodowego od osób fizycznych. Zmniejszył się on odpowiednio z 22,5% do 18,5% oraz z 25% do 24,1%. Wzrost liczby wyeliminowanych spraw nastąpił zaś w odniesieniu do podatku akcyzowego i zwiększył się z 13% do 20,7%.

Poza skargami na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 3242 skargi na bezczynność organów, z czego 522 skargi zostały uwzględnione (16,1%). Dla porównania w 2009 r. sądy załatwiły 2988 takich skarg, w 2008 r. 2212, a w 2007 r. 1894.

Przedstawione dane świadczą o tym, że z roku na rok rośnie liczba skarg na bezczynność organów. Natomiast wskaźnik uwzględnianych skarg pozostaje na podobnym poziomie. W 2009 r. wynosił on 14,9%.

W roku sprawozdawczym wpłynęło 15 408 skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów, z czego 10 403 sprawy załatwiono wyrokiem. Uwzględnione zostały 3702 skargi. Wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w roku sprawozdawczym wyniósł 35,59%.

Najwięcej skarg, bo 3133, wpłynęło na akty administracyjne Ministra Finansów, co stanowi 4,85% ogółu skarg na akty i czynności organów. Z liczby tej 2193 skargi załatwiono wyrokiem, z czego 1177 skarg uwzględniono (53,67%). Jeśli chodzi o Ministra Infrastruktury, to na 491 skarg na akty i czynności organów załatwionych wyrokiem uwzględniono 188 skarg (38,3%). Na akty i czynności Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wpłynęło 1141 skarg, z czego na 972 skargi załatwione wyrokiem uwzględniono 328 skarg (33,7%). Na akty administracyjne Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wpłynęło 1037 skarg, z czego na 801 skarg załatwionych wyrokiem 226 uwzględniono (28,21%). Natomiast na akty administracyjne Głównego Inspektora Transportu Drogowego wpłynęło 1159 skarg, z czego na 690 skarg załatwionych wyrokiem uwzględniono 125 skarg, tj. 18,12%.

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło 11 889 skarg, z czego 8305 załatwiono wyrokiem. Uwzględniono zaś 3089 skarg, co stanowi 37,19% załatwień wyrokiem. Najwięcej skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło w województwach mazowieckim i małopolskim, odpowiednio: 2575 i 1285 skarg.

W roku sprawozdawczym wpłynęło 13 484 skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych. Z liczby tej 8937 skarg załatwiono wyrokiem, z czego 3120 skarg uwzględniono. Stanowi to 34,9% ogółu spraw załatwionych wyrokiem. Dla porównania w roku 2009 wpłynęło 11 788 skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, a w 2008 r. 11 986 skarg. Z przedstawionych danych wynika, że w bieżącym roku sprawozdawczym odnotowano w stosunku do 2009 r. 14,4% wzrostu wpływu tego typu skarg. W odniesieniu do roku 2008 wzrost ten wynosi 12,5%.

W 2010 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 7721 skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Z tej liczby sądy uwzględniły 1989 skarg, co oznacza, że z obrotu prawnego wyeliminowano 25,76% rozstrzygnięć tych organów. W 2009 r. uwzględniono 31,6% skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej. Jeśli chodzi o skargi na rozstrzygnięcia izb celnych, to w 2010 r. wpłynęły 6163 skargi. Sądy załatwiły wyrokiem 3666 skarg, z czego uwzględniły 771 (21,03%). Najwięcej skarg wpłynęło na akty i czynności izb celnych w Katowicach i Warszawie, odpowiednio: 20,33% i 14,90% ogółu skarg na akty i czynności izb celnych.

Samorządu terytorialnego dotyczyły 1893 skargi. Sądy załatwiły wyrokiem 1068 tego typu spraw, z czego uwzględniły 632 skargi, tj. 59,18% ogółu załatwień wyrokiem. W 2009 r. wpłynęło 1926 skarg na akty i czynności samorządu terytorialnego, a w 2008 r. – 1868. Na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego wpłynęło 1718 skarg, samorządu powiatowego 146 skargi, a na samorząd województwa 29 skarg.

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 13 130 skarg kasacyjnych, z czego 1106 zostało odrzuconych, a 11 574 przekazano do NSA (88,15%). Sprawy przekazane do NSA stanowiły 18,05% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów. W 2009 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 9990 skarg kasacyjnych, a w 2008 r. 9962.

3. Postępowanie mediacyjne

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

Postępowanie mediacyjne może być wszczęte na wniosek skarżącego lub organu złożony przed rozpoczęciem rozprawy, może też być prowadzone mimo braku wniosku stron. Mediację prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. Z przebiegu posiedzenia spisuje się protokół, w którym zamieszcza się m.in. ustalenia dokonane przez strony co do sposobu załatwienia sprawy. Na podstawie dokonanych ustaleń organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić zaskarżony akt albo wykonać lub podjąć inną czynność stosownie do swoich kompetencji oraz okoliczności sprawy. Skarżący zaś może wycofać swoją skargę, doprowadzając do umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego.

Instytucja postępowania mediacyjnego, wbrew oczekiwaniom, nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W wielu sądach administracyjnych nie rozpoznano ani jednej sprawy w tym trybie, w innych zaś zaledwie po kilka spraw. Stawia to pytanie o przyczyny tego zjawiska – może są nieznane.

Szczegółowe dane na temat wpływu i liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	**2010**
Liczba wszczętych postępowań	679	204	172	87	36	21	**11**
Liczba spraw załatwionych	170	117	66	17	16	3	**2**

4. Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze fakultatywnym. Uregulowane zostało w art. 119–122 p.p.s.a. Zgodnie z art. 119 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, gdy decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach albo zostały wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania oraz gdy strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Ponadto w myśl art. 121 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2 cytowanej ustawy, tj. gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Sprawa rozpatrywana w trybie uproszczonym może zostać przekazana do rozpoznania na rozprawie (art. 122 p.p.s.a.).

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 154 skargi, z czego uwzględniły 62 skargi. Jeśli chodzi o rozpoznanie skargi w trybie art. 121 w zw. z art. 55 § 2 p.p.s.a., to w 2010 r. wpłynął jeden taki wniosek, który następnie został przez sąd oddalony. W porównaniu z rokiem 2009 nastąpił wzrost liczby spraw

* Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.

rozpatrywanych w tym trybie. Nie dorównuje ona jednak liczbie spraw rozpatrywanych w postępowaniu uproszczonym w latach 2004–2006. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	**2010**
Załatwiono łącznie (SA+SAB*)	902	1390	683	358	155	36	**154**
% ogółu załatwień	1,08	1,59	0,87	0,53	0,26	0,06	**0,24**
Uwzględniono	506	884	454	295	109	21	**62**
% spraw załatwionych w post. upr.	56,1	63,6	66,5	82,4	70,3	58,3	**40,3**
Oddalono	333	506	229	63	46	15	**84**

* SA – skargi na akty i inne czynności
SAB – skargi na beczynność organów

Sprawy załatwiane w trybie uproszczonym to skargi na rozstrzygnięcia organu dotyczące m.in. odmowy stwierdzenia i zwrotu nadpłaty z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od towarów i usług, bezpośrednich płatności do gruntów rolnych, umorzenia postępowania egzekucyjnego, odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji. Skargi dotyczyły również ustalenia odszkodowania za nieruchomość czy stwierdzenia nabycia prawa własności nieruchomości. Podobnie jak w minionych latach, nie zabrakło skarg na decyzje Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych dotyczące świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w przedmiocie odmowy udostępnienia dokumentów. O wszczęcie postępowania uproszczonego wnosił przede wszystkim Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

W okresie sprawozdawczym odnotowano co prawda wzrost liczby spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym, lecz należy stwierdzić, że instytucja ta nie sprawdziła się w dotychczasowej praktyce orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych. Wiele spraw, mimo żądania, nie mogło być rozpoznanych w trybie uproszczonym ze względu na ich skomplikowany charakter. Często też strony zawiadamiane przez sąd o złożeniu wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym żądały przeprowadzenia rozprawy.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

Do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego należy rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej, rozstrzyganie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, a także rozpoznawanie sporów należących do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw. Ponadto NSA jest sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznającym te sprawy.

Zgodnie z art. 39 p.u.s.a. NSA dzieli się na Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną, które w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy sprawują nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych we właściwych sprawach.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2010 r. w NSA orzekało 93 sędziów, z tej liczby w Izbie Finansowej 31, w Izbie Gospodarczej 25, a w Izbie Ogólnoadministracyjnej 37. Sędziowie średnio załatwili 207,70 spraw, w tym 117,4 skarg kasacyjnych.

W roku sprawozdawczym NSA załatwił 65,3% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy. Jeśli chodzi o skargi kasacyjne, to w powyższym terminie załatwiono ich 49,6%, a w okresie od 12 do 24 miesięcy 50,06%. Dla porównania w 2009 r. w terminie do 12 miesięcy zostało załatwionych 57,8% skarg kasacyjnych, a w okresie od 12 do 24 miesięcy 42,07%. Na podstawie przedstawianych wyżej danych można stwierdzić, że nieznacznie wydłużył się czas załatwiania skarg kasacyjnych przez NSA.

W 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny miał do rozpoznania 20 848 skarg kasacyjnych (11 676 z wpływu, 9172 z poprzedniego okresu), tj. o 1663 skargi więcej niż w 2009 r., kiedy to NSA miał do rozpatrzenia 19 185 tego typu spraw (10 460 z wpływu, 8725 z poprzedniego okresu). W roku sprawozdawczym załatwiono 10 922 skargi (52,4%), z czego 9453 (86,5%) na rozprawie, a 1469 (13,5%) na posiedzeniu niejawnym. Na rozprawie NSA uwzględnił 2719 skarg (24,9%): w 2168 sprawach (79,7%) uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w 551 przypadkach (20,3%) uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargę. Ponad 58% skarg kasacyjnych rozpatrywanych na rozprawie zostało oddalonych, 0,3% odrzucono, a 2,7% załatwiono w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym Sąd uwzględnił 261 skarg (17,8%), 644 oddalił, 44 odrzucił, a 520 załatwił w inny sposób. Do rozpatrzenia w następnym okresie pozostało 9926 skarg kasacyjnych.

Przedmiotem rozstrzygnięć skarg kasacyjnych były najczęściej zagadnienia: podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych – 46,8% spraw załatwionych; budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego, ochrony przeciwpożarowej – 7,4% spraw załatwionych; obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny – 5,6% spraw załatwionych; subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych – 3,4% spraw załatwionych; utrzymania

i ochrony dróg publicznych oraz innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej – 2,7% spraw załatwionych.

Poza skargami kasacyjnymi NSA załatwił w roku sprawozdawczym 4457 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji. W 246 przypadkach Sąd uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania - stanowi to 5,5% uchyleń do ogółu załatwień. W 335 sprawach zostały uchylone orzeczenia sądu pierwszej instancji (7,5% uchyleń do ogółu załatwień), w 146 przypadkach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznano sprawy (3,3% rozstrzygnięć w stosunku do ogółu załatwień), a w 3468 sprawach oddalono zażalenie (77,8% oddaleń w stosunku do ogółu załatwień).

W 2010 r. rozpatrzono 122 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (14 dotyczyło NSA), z czego 14 spraw uwzględniono. Przyznano łącznie 33 000 zł zadośćuczynienia od Skarbu Państwa.

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

3.1. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych[1], których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[2].

Instytucja rozstrzygania wątpliwości prawnych w toku rozpoznawania skargi kasacyjnej, unormowana w art. 187 p.p.s.a., ma służyć objaśnieniu treści przepisów budzących poważne wątpliwości prawne, od których wyjaśnienia zależy rozpoznanie sprawy. Występując z wnioskiem o podjęcie uchwały skład orzekający rezygnuje z przysługującego mu uprawienia, a jednocześnie obowiązku samodzielnego dokonania interpretacji normy prawnej, na rzecz przyjęcia wiążącej w sprawie interpretacji zawartej w stosownej uchwale składu powiększonego. Skład orzekający inicjujący pytanie prawne jest zgodnie z art. 187 § 2 związany w danej sprawie uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3.2. W 2010 r. złożono ogółem 27 wniosków o podjęcie uchwały, w tym 7 w trybie abstrakcyjnym (4 wnioski złożył Prezes NSA, a 3 wnioski Rzecznik Praw Obywatelskich) i 20 wniosków w trybie konkretnym (3 wnioski w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 17 wniosków w Izbie Finansowej).

NSA w 2010 r. podjął 18 uchwał w składzie siedmiu sędziów, w tym 8 w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 6 w Izbie Finansowej i 4 w Izbie Gospodarczej. Wydano 4 postanowienia, w których odmówiono podjęcia uchwały[3]. Spośród wniosków przejętych do rozpoznania na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a. w 4 wyrokach oddalono skargi kasacyjne[4], a w jednym wyroku uchylono wyrok sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania[5]. W 3 przypad-

[1] Tzw. abstrakcyjne na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.
[2] Tzw. konkretne na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 z art. 187 § 1 i z art. 264 ww. p.p.s.a.
[3] Sygn. akt: I FPS 6/10, II FPS 4/10, II FPS 3/10, II OPS 6/09.
[4] Sygn. akt I FPS 5/09, I FPS 8/10, II FPS 5/10, I OPS 5/09.
[5] Sygn. akt I OPS 3/09.

kach zawieszono postępowanie, w tym w sprawach o sygn. akt I FPS 2/10 i I FPS 4/10, pierwsze do czasu rozstrzygnięcia przez ETS pytania prejudycjalnego NSA o sygn. akt I FSK 104/10, drugie do czasu rozstrzygnięcia przez ETS sprawy o sygn. akt C-93/10 oraz w sprawie o sygn. akt II OSK 687/07 do czasu rozstrzygnięcia przez TK wniosku o sygn. akt K 3/09[6].

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia

3.3.1. *W 2010 r., podobnie jak w latach ubiegłych, w większości uchwał odniesiono się do przepisów p.p.s.a.*[7]*, m.in. uznano, że:*

- przekazanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji do sądu ochrony konkurencji i konsumentów na podstawie art. 479^{59} k.p.c. nie jest czynnością, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., której niedokonanie daje stronie składającej odwołanie prawo do skargi do sądu administracyjnego na bezczynność określoną w art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy[8];
- postanowienie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulgi podatkowej, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[9], nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, sąd ten winien jednak dokonać kontroli jego legalności przy rozpoznawaniu skargi na decyzję dyrektora izby skarbowej, stosownie do art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a.[10];
- przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 tej ustawy), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia[11];
- niezamieszczenie pieczęci urzędowej wojewody na rozporządzeniu wojewody przedstawionym z wnioskiem o ogłoszenie w dzienniku urzędowym, z naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów[12], nie jest naruszeniem prawa materialnego w rozumieniu art. 174 pkt 1 p.p.s.a.[13];
- w razie uchylenia przez Naczelny Sąd Administracyjny zaskarżonego zażaleniem postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zarządzenia przewodniczącego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie ma zastosowania art. 185 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a. i art. 198 p.p.s.a.[14], co oznacza, że nie ma odpowiedniego zastosowania przepis nakazujący rozpoznanie postanowienia w innym składzie[15];
- w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania pobiera się wpis stały określony w § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[16], także gdy skarżący kwestionuje tylko wysokość ustalonego odszkodowania[17];

---

[6] 31 stycznia 2011 r. TK postanowił odroczyć rozprawę bezterminowo.

[7] Szczegółowe omówienia znaczenia uchwał dla interpretacji przepisów p.p.s.a. zamieszczono w części II *Informacji*, w rozdziale dotyczącym zagadnień procesowych.

[8] Sygn. akt II GPS 6/09.

[9] Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

[10] Sygn. akt II FPS 9/09.

[11] Sygn. akt II FPS 8/09.

[12] Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.

[13] Sygn. akt II OPS 5/09.

[14] Sygn. akt I GPS 1/10.

[15] Uchwała z 15 września 2010 r., I GPS 1/10.

[16] Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

[17] Sygn. akt I OPS 14/09.

● wniosek o przyznanie prawa pomocy składany na urzędowym formularzu, o jakim mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy[18], może być podpisany także przez pełnomocnika strony[19];

● prawo pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w całości lub ustanowienia adwokata (radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego), przyznane stronie w sprawie ze skargi na podstawie art. 244 i art. 245 p.p.s.a., obejmuje postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania w tej sprawie[20];

● przepis art. 272 § 1 p.p.s.a. stanowi podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej w danej sprawie[21];

3.3.2. *W dwóch uchwałach odniesiono się do procedury administracyjnej, tj.:*

● art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma zastosowania do osoby piastującej funkcję Głównego Geodety Kraju jako ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu, o jakim mowa w art. 127 § 3 k.p.a.[22];

● termin do wydania przez organ kontroli ruchu drogowego decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy[23], jest terminem instrukcyjnym[24].

3.3.3. *W dwóch uchwałach odniesiono się do zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym:*

● pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[25], nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej[26];

● warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest spełniony, jeżeli dla danego terenu jest tylko zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, wyrażona przez właściwy organ na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r.[27] o ochronie gruntów rolnych i leśnych[28].

3.3.4. *W kolejnych uchwałach odniesiono się do kwestii podejmowania uchwały o zamiarze likwidacji* bądź likwidacji szkoły oraz do możliwości prawnych obciążenia właściciela pojazdu usuniętego z drogi za nieodebranie go w określonym terminie:

[18] Dz. U. Nr 227, poz. 2245.
[19] Sygn. akt I OPS 11/09.
[20] Sygn. akt II GPS 2/10.
[21] Sygn. akt II GPS 1/10.
[22] Sygn. akt I OPS 13/09.
[23] Dz. U. Nr 69, poz. 622 ze zm.
[24] Sygn. akt I OPS 12/09.
[25] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
[26] Sygn. akt II OPS 3/09.
[27] Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.
[28] Sygn. akt II OPS 1/10.

● uchwała o zamiarze likwidacji szkoły i uchwała o likwidacji szkoły, podjęte na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[29], są aktami prawnymi podejmowanymi w sprawie objętej opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych[30], z tym że przedstawienie do zaopiniowania projektu uchwały o zamiarze likwidacji szkoły lub uchwały o likwidacji szkoły oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2[31];

● jeżeli właściciel pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach, o których mowa w art. 130 a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[32], nie odebrał pojazdu w określonym terminie, jednostce wyznaczonej do prowadzenia parkingu strzeżonego (jednostce wyznaczonej do usuwania pojazdów) może być przyznane wynagrodzenie za cały okres wykonywania dozoru nad pojazdem oraz zwrot kosztów związanych z wykonywaniem dozoru, w tym kosztów usunięcia pojazdu z drogi, na podstawie art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[33] w związku z § 3 pkt 1 lit. c/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[34].

3.3.5. *Kilka uchwał odnosiło się do przepisów prawa podatkowego:*

● w świetle art. 42 ust. 1, 3 i 11 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[35] dla zastosowania stawki 0% przy wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów wystarcza, aby podatnik posiadał jedynie niektóre dowody, o jakich mowa w art. 42 ust. 3 ustawy, uzupełnione dokumentami wskazanymi w art. 42 ust. 11 ustawy lub innymi dowodami w formie dokumentów, o których mowa w art. 180 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[36], jeżeli łącznie potwierdzają fakt wywiezienia i dostarczenia towarów będących przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy do nabywcy znajdującego się na terytorium państwa członkowskiego innym niż terytorium kraju[37];

● w świetle art. 29 ust 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w stanie prawnym obowiązującym w 2006 r. podmiot świadczący usługi leasingu powinien włączyć do podstawy opodatkowania tych usług koszty ubezpieczenia przedmiotu leasingu[38];

● wykupione przez pracodawcę pakiety świadczeń medycznych, których wartość nie jest wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[39], stanowią dla pracowników uprawnionych do ich wykorzystania nieodpłatne świadczenie w rozumieniu art. 12 ust. 1 tej ustawy[40].

3.4. Z przedstawionych materiałów wynika, że w 2010 r. podjęto znacznie mniej uchwał niż w latach ubiegłych. Można z tego wywieść, że jest to pozytywny rezultat działań Naczelnego

[29] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.
[30] Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.
[31] Sygn. akt I OPS 2/10.
[32] Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.
[33] Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.
[34] Sygn. akt I OPS 1/10.
[35] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.
[36] Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.
[37] Sygn. akt I FPS 1/10.
[38] Sygn. akt I FPS 3/10.
[39] Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.
[40] Sygn. akt II FPS 1/10.

Sądu Administracyjnego w latach poprzednich na różnych płaszczyznach dotyczących eliminacji rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Podobnie jak w latach ubiegłych, najwięcej wydanych uchwał odnosiło się do przepisów procesowych. Odnośnie do procedury sądowoadministracyjnej istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnych praw jednostki mają uchwały dotyczące art. 174 p.p.s.a. Chodzi tu o uchwałę o sygn. akt II FPS 8/09, w której uznano, że nieuwzględnienie wymagań art. 141 § 4 p.p.s.a. może być podstawą skargi kasacyjnej z art. 174 pkt 2 p.p.s.a., czyli opartej na naruszeniu przepisów procesowych. Inna jest natomiast sytuacja, jeżeli uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia wskazuje, jaki stan faktyczny sprawy został przez sąd przyjęty i dlaczego. Wówczas przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. nie może stanowić wystarczającej podstawy kasacyjnej. Bez odniesienia się bowiem do treści np. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w powiązaniu z odpowiednimi przepisami postępowania administracyjnego nie jest możliwe skuteczne zakwestionowanie stanowiska sądu pierwszej instancji, który formalnie z nałożonego na niego obowiązku się wywiązał, ale w ocenie strony przyjęte ustalenia są merytorycznie błędne.

Ważne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki ma uchwała o sygn. akt II GPS 1/10, odnosząca się do kwestii wznowienia postępowania po wyroku TK. NSA wskazał, że celem ustawowej procedury realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji musi być realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem TK. Granice swobody ustawodawcy wyznacza okoliczność, że „wzruszalność" aktów stosowania prawa została przesądzona już na gruncie samej Konstytucji. Niedopuszczalne jest ograniczanie zasady „wzruszalności" aktów stosowania prawa poprzez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych czy to wprost, czy na skutek ich wykładni. NSA uznał, że nie można z użytego w art. 272 § 1 p.p.s.a. wyrażenia „(...) na podstawie którego zostało wydane orzeczenie" wywodzić, iż przepis Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadza ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji, zawężając podmiotowe konstytucyjne prawo uprawnionego do przypadków, w których orzeczenie TK dotyczy przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy przepisów kształtujących działalność orzeczniczą sądów administracyjnych.

W odniesieniu do przepisów prawa podatkowego należy wskazać uchwałę o sygn. akt II FPS 1/10, dotyczącą opodatkowania tzw. pakietów medycznych, która nie rozstrzygnęła wszystkich wątpliwości i w kwestii tej skierowano pytanie do składu poszerzonego: „Czy wykupione przez pracodawcę pakiety świadczeń medycznych, których wartość nie jest wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[41], stanowią dla pracowników, którzy mają uprawnienie do ich wykorzystania, przychód z nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 12 ust. 1 tej ustawy?". Zagadnienie to zostało przekazane do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Finansowej[42].

Działalność uchwałodawcza jest ściśle związana z działalnością orzeczniczą sądów, Trybunału Konstytucyjnego oraz ustawodawcy, bowiem rozbieżności w orzecznictwie pojawiają się wtedy, kiedy jeden z ww. organów sformułuje pogląd bądź wyda akt prawny o treści niejasnej lub niejednoznacznej i tym samym budzący kontrowersje co do zastosowania go w konkretnej sytuacji prawnej. Już w styczniu 2011 r. podjęto 4 uchwały, a jedną z nich wskutek wypowiedzi TK wyrażonej w postanowieniu o sygn. akt P 107/08. Chodzi tu o uchwałę z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 3/10. Po postanowieniu TK o sygn. akt P 107/08, w którym umorzono

[41] Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

[42] Sygn. akt II FPS 7/10.

postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[43], NSA stwierdził, że § 5 ww. rozporządzenia może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e/ powyższego dekretu PKWN[44]. Zdaniem NSA „w każdym systemie prawa mogą ujawniać się wątpliwości dotyczące treści norm zmieniających lub uchylających bądź też skutku derogacyjnego określonych zdarzeń prawnych. Odnosi się to zwłaszcza do sytuacji, gdy owe zdarzenia prawne następowały w takim okresie funkcjonowania państwa, w którym nie były jeszcze dostatecznie ukształtowane standardy przyzwoitej legislacji. »Ofiarami« tego typu wątpliwości nie mogą jednak stawać się jednostki. Nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywatela do państwa byłoby uznanie, że adresat danej normy prawnej – dostrzegając brak w systemie prawa przepisu derogującego określoną normę oraz konsekwentną praktykę jej stosowania przez organy władzy publicznej – powinien mieć jakiekolwiek podstawy do uznawania, że norma taka nie jest elementem systemu prawa".

W zakresie prawa podatkowego ważna jest uchwała o sygn. akt II FPS 2/10, której mocą uznano, że osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej mogą rozliczać się na podstawie norm szacunkowych niezależnie od wysokości przychodów. Zdaniem NSA w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2001 r. obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 24a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[45], nie dotyczy podatników uzyskujących przychody z działów specjalnych produkcji rolnej (art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 3), bez względu na wielkość tych przychodów, jeżeli podatnicy ci nie zgłosili zamiaru prowadzenia ksiąg w trybie określonym w art. 24a ust. 2 pkt 2 i art. 15 zdanie drugie tej ustawy. W świetle art. 24 ust. 4 zdania drugiego i art. 15 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych dla ustalenia dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej uzyskiwanych przez podatników, którzy nie zgłosili zamiaru prowadzenia ksiąg, mają zastosowanie wyłącznie normy szacunkowe dochodu określone w załączniku Nr 2 do tej ustawy.

Działalność uchwałodawcza NSA jest jednym z instrumentów umożliwiających wyeliminowanie rozbieżności w orzecznictwie bez uchybienia niezawisłości sędziów, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie uchwałodawcze wszczęte w trybie art. 187 p.p.s.a. charakteryzuje się tym, że skład orzekający NSA rozpatrujący konkretną sprawę stwierdza, że w zakresie rozumienia przepisu prawa będącego podstawą orzekania w danej sprawie występują zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości co do znaczenia przepisu, niepozwalające na rozstrzygnięcie sprawy bez uzyskania wykładni składu powiększonego. Z uwagi na fakt, że uchwała jest wiążąca dla składu orzekającego przy rozstrzyganiu sprawy, skład orzekający decydując się na wnioskowanie o jej podjęcie rezygnuje z uprawnienia do dokonania wykładni i wyraża gotowość przyjęcia interpretacji składu powiększonego.

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

[43] Dz. U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51 ze zm.
[44] Dz. U. RP Nr 4, poz. 17 ze zm.
[45] Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

cji, nie zawierają norm intertemporalnych, co w konsekwencji powoduje powstanie poważnych wątpliwości co do zastosowania określonego przepisu w danej sprawie, w szczególności gdy ustawodawca wprowadza zasadę bezpośredniego stosowania nowego prawa. Często bywa, że przedmiotem rozstrzygnięcia sądu jest akt administracyjny wydany na podstawie przepisu, który w momencie orzekania był wielokrotnie zmieniany.

Moc wiążącą mają tzw. uchwały abstrakcyjne, lecz sądy powinny respektować również poglądy wyrażone w tzw. uchwałach konkretnych. Takie wskazania zawiera art. 269 p.p.s.a. Co do uchwał wydanych w trybie konkretnym, to zgodnie z art. 187 § 2 p.p.s.a. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w danej sprawie wiążąca, natomiast wykładnia przepisów będących przedmiotem rozpoznania powinna być uwzględniona przy rozstrzyganiu analogicznych lub podobnych stanów prawnych. Ma to istotne znaczenie dla eliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

4. Spory kompetencyjne

4.1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 4 w związku z art. 4 p.p.s.a. NSA rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Spory o właściwość są rodzajem sporów w obrębie jednostek samorządu terytorialnego o to, kto jest właściwy do załatwienia danej sprawy. W sporach kompetencyjnych po jednej stronie występuje organ samorządu, po drugiej organ administracji rządowej.

Stosownie do treści art. 166 ust. 3 Konstytucji RP spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Zgodnie zaś z postanowieniami art. 4 i 15 § 2 p.p.s.a., NSA jest sądem właściwym do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. NSA rozstrzygając spory nie może wyręczać organów administracji publicznej[46].

W 2010 r. NSA miał do rozpoznania 332 (wpłynęło 275 wniosków i 57 pozostało z okresu poprzedniego) wnioski o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość, 41 wniosków o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego oraz 14 innych spraw odnoszących się do tej materii. Rozstrzygnięto 277 sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość, w tym w 167 sprawach wskazano organ właściwy do ich załatwienia.

4.2. Istota sporu

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

Spór kompetencyjny jest instytucją prawną, a nie terminem języka potocznego, co oznacza, że powstanie sporu w rozumieniu art. 22 § 2 k.p.a. nie następuje w każdym przypadku wystąpienia rozbieżności stanowisk pomiędzy organami administracji publicznej odnośnie do przysługującej im właściwości do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej. Niezgodność poglądów co do tego, kto ma rozpatrzyć wniosek strony, musi zostać wyrażona przez organy pozostające w sporze we właściwej formie procesowej, wyrażającej się w bezskutecznym skorzystaniu przez organ uznający swoją niewłaściwość z możliwości przekazania podania w trybie art. 65 § 1 k.p.a. organowi właściwemu. Niezachowanie formy przekazania podania w drodze postanowienia na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. wyłącza możliwość powstania sporu kompetencyjnego[47].

[46] Postanowienie z 18 grudnia 2009 r., II OW 66/09.

[47] Sprawy o sygn. akt II GW 2/10, II GW 3/10.

4.3. Niedopuszczalność wniosku

Wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, o jakim mowa w art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.p.s.a. jest niedopuszczalne, jeżeli wniosek ten poprzedzony jest merytorycznym rozpoznaniem przez sąd skargi na decyzję administracyjną. Sąd rozpoznając skargę nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.), lecz zobowiązany jest z urzędu badać w szczególności, czy zaskarżona decyzja jest dotknięta wadą nieważności z powodu naruszenia przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Brak stwierdzenia przez wojewódzki sąd administracyjny nieważności zaskarżonej decyzji (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) stwarza domniemanie, że kwestia właściwości organu była przedmiotem rozstrzygnięcia sądu oraz że sąd uznał, iż zaskarżona decyzja została wydana przez organ właściwy w sprawie[48].

4.4. Ustalenie właściwości

W sprawach o ustalenie właściwości największa liczba spraw dotyczyła głównie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o przyznanie zasiłku celowego lub okresowego[49], a w drugiej kolejności wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o skierowanie do domu pomocy społecznej[50].

Właściwość miejscowa organów udzielających świadczeń z pomocy społecznej została uregulowana w art. 101 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[51], który stanowi, że właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie.

Najczęstszą przyczyną sporów o właściwość między organami administracji w sprawach z pomocy społecznej jest interpretacja pojęcia „miejsce zamieszkania", którego ustawa o pomocy społecznej nie definiuje. NSA posługuje się definicją zawartą w art. 25 k.c. W orzecznictwie sądowym funkcjonuje pogląd, że na miejsce zamieszkania składają się dwa elementy: przebywanie w sensie fizycznym w danej miejscowości i wola, zamiar stałego pobytu, występujące łącznie. Zatem miejscem stałego pobytu w rozumieniu art. 25 k.c. jest miejsce, w którym koncentrują się czynności życiowe danej osoby. Adres zameldowania, stanowiący tylko potwierdzenie dla celów ewidencyjnych, nie ma znaczenia dla oceny tej okoliczności[52].

Kolejnym zagadnieniem w kategorii sporów o właściwość w sprawach z zakresu pomocy społecznej, z którym można się spotkać w orzecznictwie, jest kwestia uznania osoby ubiegającej się o świadczenie za bezdomną. Zgodnie z art. 6 pkt 8 u.s.p., użyte w ustawie określenie „osoba bezdomna" oznacza osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz niezameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. W sprawie świadczeń z pomocy społecznej zgodnie z art. 101 ust. 2 u.p.s. właściwa miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej. W niektórych jednak wypadkach zastosowanie ma art. 101 ust. 3 u.p.s., któ-

[48] Postanowienie z 14 maja 2010 r., I OW 25/10.

[49] Na przykład postanowienia z: 10 lutego 2010 r., I OW 195/09, 8 kwietnia 2010 r., I OW 3/10, 14 maja 2010 r., I OW 24/10, 2 września 2010 r., I OW 74/10, 7 października 2010 r., I OW 99/10.

[50] Na przykład postanowienie NSA z 1 kwietnia 2010 r., I OW 209/09, postanowienie NSA z 14 maja 2010 r., I OW 23/10, postanowienie NSA z 7 lipca 2010 r., I OW 60/10.

[51] Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm., dalej: u.p.s.

[52] Postanowienia z: 15 stycznia 2010 r., I OW 154/09, 1 kwietnia 2010 r., I OW 201/09, 7 października 2010 r., I OW 100/10.

ry stanowi, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców, o których mowa w art. 5a u.p.s. właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie[53].

W sprawach dotyczących świadczeń z funduszu alimentacyjnego uznano, że przepisy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów precyzyjnie określają: zadania realizowane w zakresie przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego; działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych oraz organy właściwe do załatwiania tych spraw. Artykuł 12 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że postępowania w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego prowadzi organ właściwy wierzyciela. Organem właściwym wierzyciela stosownie do art. 2 pkt 10 powołanej ustawy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej. Do świadczeń alimentacyjnych należy również zaliczyć wyrównanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego w przypadku podniesienia wysokości zasądzonych alimentów (art. 29 ust. 4 ustawy), a zatem zmian w wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego na skutek zmiany wysokości zasądzonych alimentów dokonuje organ właściwy dla aktualnego miejsca zamieszkania wierzyciela po wpływie tytułu wykonawczego do komornika sądowego prowadzącego postępowanie egzekucyjne od miesiąca, w którym nastąpiła zmiana wysokości zasądzonych alimentów (art. 29 ust. 1 powołanej ustawy), a nie organ właściwy dla uprzedniego miejsca zamieszkania wierzyciela, który wydał decyzję przyznającą świadczenie alimentacyjne[54].

Jeżeli dłużnik zobowiązany do świadczeń alimentacyjnych nie posiada miejsca zamieszkania, właściwość miejscową organu właściwego dla dłużnika należy ustalić według miejsca jego pobytu (art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a.). Działania organu właściwego dłużnika polegają głównie na zobowiązaniu dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy (art. 5 ust. 2 pkt 1) i na poinformowaniu właściwego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego oraz kontroli realizacji zobowiązania przez dłużnika, a co za tym idzie, także na inicjowaniu postępowań sankcjonujących brak podporządkowania się dłużnika zobowiązaniu z zakresu aktywizacji zawodowej (art. 5 ust. 2 pkt 2 i ust. 3). Tak ustalona właściwość miejscowa organu właściwego dłużnika umożliwia skuteczną współpracę tego organu z właściwym powiatowym urzędem pracy w zakresie obowiązków określonych w art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów[55].

4.5. Ustalenie kompetencji

Duża liczba sporów kompetencyjnych dotyczyła ustalenia właściwego organu nadzoru w sprawach przejmowania nieruchomości na własność Państwa w oparciu o przepisy dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostawionego po osobach przesiedlonych do ZSRR[56], dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego, art. 9 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych

[53] Postanowienia z: 9 kwietnia 2010 r., I OW 5/10, 1 lipca 2010 r., I OW 54/10, 5 października 2010 r., I OW 92/10.

[54] Postanowienie z 26 listopada 2010 r., I OW 138/10.

[55] Postanowienie z 18 listopada 2010 r., I OW 136/10.

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

spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego[57], a także ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości[58]. Po okresie niejednolitości orzecznictwa w tym zakresie składy orzekające przyjęły ostatecznie jednolity pogląd, że sprawy zakończone wydaniem decyzji o przejęciu na rzecz Państwa nieruchomości na podstawie wymienionych wyżej dekretów – wtedy gdy istniały – należały do kategorii spraw z zakresu administracji rządowej. Wobec powyższego przy wskazywaniu organu wyższego stopnia do rozpatrzenia sprawy stwierdzenia nieważności takiego orzeczenia odnieść się należy do najnowszej regulacji, a mianowicie do ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[59], która weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2009 r. Jak przyjęto w art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, do właściwości wojewody jako organu administracji rządowej w województwie należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach na rzecz innych organów tej administracji, tj. organów administracji rządowej. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 tej ustawy wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. Skoro zatem z odrębnych ustaw nie wynika, który z organów administracji rządowej jest właściwy w określonej sprawie z zakresu administracji rządowej, to organem właściwym w takiej sprawie, także jako organ wyższego stopnia, jest wojewoda[60].

Przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie określają podmiotu właściwego do dokonania waloryzacji odszkodowania przysługującego za pozbawienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. Na mocy art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organem zobowiązanym do zapłaty odszkodowania i w konsekwencji dokonania waloryzacji jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym – prezydent miasta działający jako starosta (art. 132 ust. 3 zd. 2 w związku z art. 4 pkt 9 u.g.n.). W konsekwencji zgodnie z art. 9a u.g.n. organem wyższego stopnia będzie wojewoda[61].

Rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy wojewodą a samorządowym kolegium odwoławczym, powołując się na uchwałę o sygn. akt I OPS 2/09 NSA uznał, że organem właściwym do rozpatrzenia zażalenia od postanowienia starosty w sprawie wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, jest samorządowe kolegium odwoławcze[62].

Rozstrzygając spór o właściwość na w gruncie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych[63] NSA wskazał, że istotne znaczenie ma ustalenie, czy impreza masowa odbywa się po uprzednim uzyskaniu przez organizatora zezwolenia, czy bez takiej zgody, gdyż dla tej drugiej grupy właściwy do działania jest wojewoda. Jeżeli impreza, która nie wymaga zezwolenia, jest negatywnie oceniona z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku

[57] Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.

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

[59] Dz. U. Nr 31, poz. 206.

[60] Postanowienia z: 10 czerwca 2010 r., I OW 43/10, 8 lipca 2010 r., I OW 65/10 oraz z 8 października 2010 r., I OW 104/10, a także wyroki NSA z 25 lutego 2010 r., I OSK 636/09 i z 8 października 2010 r., I OSK 1691/09.

[61] Postanowienia z: 7 września 2010 r., I OW 88/10 i 7 maja 2010 r., I OW 20/10.

[62] Postanowienia z: 10 lutego 2010 r., I OW 188/09 i 3 marca 2010 r., I OW 190/09.

[63] Dz. U. Nr 62, poz. 504.

publicznego, to wojewoda w drodze decyzji administracyjnej może zakazać przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności (art. 34 ust. 1 pkt 1)[64].

W odniesieniu do spraw dotyczących gospodarki wodnej na uwagę zasługuje zagadnienie sporu kompetencyjnego pomiędzy regionalnym dyrektorem ochrony środowiska a starostą w przedmiocie zanieczyszczenia wód podziemnych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. W tym zakresie stwierdzono, że gdy bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku oraz szkoda polegająca na zanieczyszczeniu wód podziemnych wystąpiły przed dniem 30 kwietnia 2007 r., należy stosować przepisy u.p.o.ś. uchylone ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[65], a nie art. 15 powołanej ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. W przypadku zanieczyszczenia powierzchni ziemi organem właściwym w sprawie szkody w środowisku powstałej przed dniem 30 kwietnia 2007 r. jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Natomiast gdy skutkiem negatywnego oddziaływania na środowisko oprócz zanieczyszczenia powierzchni ziemi będącego szkodą w środowisku zaistniałą przed dniem 30 kwietnia 2007 r. jest także inne negatywne oddziaływanie na środowisko w postaci zanieczyszczenia wód podziemnych, to właściwym w tym zakresie jest starosta. Tym samym ten organ jest właściwy do wydania decyzji o przywróceniu zanieczyszczonych związkami ropopochodnymi wód podziemnych do stanu właściwego. Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem właściwym do zmiany decyzji uzgadniającej warunki rekultywacji środowiska gruntowo-wodnego w części dotyczącej zanieczyszczenia wód podziemnych. Z art. 185 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[66] wynika, że do zapobiegania szkodom w wodach i ich naprawy (w tym również naprawy szkód w wodach spowodowanych zanieczyszczeniem wód podziemnych) mają zastosowanie przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku. Nie ma podstaw prawnych, aby do szkód w wodach i w powierzchni ziemi były wydawane odrębne decyzje przez różne organy, gdyż w jednym i w drugim przypadku mają zastosowanie przepisy art. 35 ustawy, a organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska[67].

W sprawach dotyczących likwidacji samowoli budowlanej NSA orzekł, że likwidacja samowoli polegającej na budowie obiektu budowlanego wbrew ustaleniom obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest objęta właściwością powiatowego inspektora nadzoru budowlanego również wtedy, kiedy budowa taka nie musiała być poprzedzona uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem[68].

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest organem właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na produkcję tablic rejestracyjnych. NSA wskazał, że przyczyną sporu była odmienna ocena zakresu kompetencji pozostających w sporze organów na tle regulacji zawartej w art. 75a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, zmienionym ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, jak i w związku z treścią art. 44 przywołanej ustawy zmieniającej. Skoro w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zgodnie z art. 75a ustawy – Prawo o ruchu drogowym organem właściwym do wydania zezwolenia na produkcję tablic rejestracyjnych jest marszałek województwa, to organem wyższego stopnia właściwym w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej na tej podstawie prawnej – w rozumieniu art. 17 pkt 1 i 157 § 1 k.p.a. – jest samorządowe kolegium odwoławcze[69].

[64] Postanowienie z 27 października 2010 r., II OW 33/10.

[65] Dz. U. Nr 75, poz. 493 ze zm., dalej: ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku.

[66] Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

[67] Postanowienie z 27 sierpnia 2010 r., II OW 31/10.

[68] Postanowienie z 23 lutego 2010 r., I OW 27/10.

[69] Sygn. akt II GW 1/10.

W przypadku obowiązku wydania zaświadczenia o pomocy *de minimis* uzyskanej w formie ulgi podatkowej udzielonej na podstawie aktu normatywnego, organem właściwym do wydania zaświadczenia jest organ właściwy do orzekania w zakresie podatku od nieruchomości, co wyraźnie wynika z art. 1c u.p.o.l. W myśl tego przepisu organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat unormowanych w niniejszej ustawie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Znajduje to także potwierdzenie w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[70], odsyłających w tej kwestii do przepisów o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 1 pkt 1 lit. a) ww. ustawy prowadzący zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej jest zwolniony z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego na zasadach określonych w przepisach odrębnych, co w tym wypadku oznacza przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[71].

4.6. Podsumowanie

Liczba postanowień, w których wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, wskazuje na brak jasności i określoności przepisów prawa regulujących kompetencje organu. Jednakże część sporów kompetencyjnych ma miejsce w sytuacji, gdy przepisy prawa co do kompetencji lub właściwości organu nie budzą wątpliwości, a wtedy występowanie z wnioskiem o rozpatrzenie sporu wydłuża postępowanie.

Dodać należy, że NSA wskazał organ właściwy do rozpoznania w 60,3% spraw załatwionych. W pozostałych sprawach wnioski zostały oddalone, umorzone lub odrzucone. Świadczy to o wadliwym uzasadnieniu wniosku o rozstrzygnięcie sporu lub o postrzeganiu istnienia sporu pozornego. Z uwagi na fakt, że wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu wiąże się z zawieszeniem postępowania, organy występując z wnioskami o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego czy sporu o właściwość powinny uwzględniać orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie istoty sporu i prawidłowości sporządzania wniosku o jego rozstrzygnięcie.

5. Przewlekłość postępowania

5.1. Zagadnienie przeciwdziałania przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego stanowiło jedno z zadań, na których w roku minionym koncentrowała się działalność kierownictwa NSA, lecz także należy do ważnych zadań państw–członków Unii Europejskiej. Temu zagadnieniu poświęcono XXII Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej. Sprawozdanie z tego kolokwium pt. „Zapobieganie zaległościom w sądownictwie administracyjnym" oraz materiały powizytacyjne i dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwiania spraw w przeliczeniu na jednego sędziego oraz współczynnik sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych, a także informacja o sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych w I półroczu 2010 r. były przedmiotem narady zorganizowanej przez BO NSA z udziałem Prezesów Izb NSA i Prezesów WSA. Uczestnicy narady w trakcie dyskusji w odniesieniu do zagadnień zawartych w sprawozdaniu ogólnym z Luksemburga wskazywali na niektóre ciekawe rozwiązania dotyczące procedur sądowoadministracyjnych. Jednakże możliwości skorzystania z rozwiązań poszczególnych krajów wymagają głębszej analizy.

[70] Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.

[71] Sygn. akt II GW 7/10.

W odniesieniu do zagadnień przedłożonych przez Biuro Orzecznictwa w dyskusji wskazywano m.in. na potrzeby doskonalenia organizacji pracy w sądach, zracjonalizowania prowadzonej statystyki, wymiany poglądów pomiędzy sądami pierwszej instancji oraz pomiędzy tymi sądami a NSA i na potrzebę wprowadzenia ewentualnych zmian w procedurze sądowoadministracyjnej. Zwrócono też uwagę, że jedną z przyczyn prowadzących do zaległości w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest spotykana rozbieżność w orzecznictwie. Zaproponowano szereg działań zmierzających do wyeliminowania wskazanych w materiałach uchybień, m.in.: stworzenie możliwości priorytetowego rozpoznawania spraw o charakterze „precedensowym, stworzenie platformy do rozważania przypadków interdyscyplinarnych w celu ujednolicenia orzecznictwa, wprowadzenie trybu sygnalizacji o odstąpieniu przez skład orzekający od dotychczasowego orzecznictwa oraz rozważenie zmian w przepisach procesowych".

5.2. Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[72] 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).

Instytucja skargi na przewlekłość postępowania ma już pokaźny dorobek orzeczniczy prezentowany także w poprzednich informacjach oraz w „Zeszytach Naukowych Sądownictwa Naukowego" i w serii wydawniczej NSA „Materiały Szkoleniowe"[73]. Przedstawione tam poglądy orzecznicze respektowane były także w 2010 r., np. uwzględnienie skargi następuje wtedy, kiedy są podstawy do przyjęcia, że na skutek działania lub bezczynności sądu naruszone zostało prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 1 ust. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony) czy że dopuszczalne jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania przed sądem administracyjnym do chwili prawomocnego zakończenia postępowania sądowego, natomiast po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowego skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu.

W minionym roku wpłynęło ogółem 121 skarg na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez wojewódzkie sądy administracyjne i 16 skarg na NSA. Załatwiono 108 skarg dotyczących wojewódzkich sądów administracyjnych i 14 skarg dotyczących NSA. Uwzględniono 14 skarg i przyznano łącznie 33 000 zł od Skarbu Państwa, w tym 4000 zł WSA w Białymstoku (uwzględniono 2 skargi), 20 000 zł WSA w Krakowie (9 skarg uwzględnionych), 5000 zł WSA w Warszawie (uwzględniono 1 skargę) i 4000 zł WSA we Wrocławiu (uwzględniono 2 skargi).

5.3. Podsumowanie

Liczba skarg na przewlekłość postępowania w porównaniu z liczbą postępowań sądowoadministracyjnych przed sądem pierwszej i drugiej instancji jest niewielka. Liczba skarg uwzględnionych stanowi zaledwie 12% w stosunku do spraw załatwionych, niemniej jednak w WSA

[72] Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

[73] Zob. np. W. Ryms, *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" – wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia NSA 1980-2010, nr 5-6/2010 oraz Orzecznictwo NSA w 2009 r. w sprawach skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym bez nieuzasadnionej zwłoki, opracowane w BO NSA.

w Krakowie wskaźnik ten jest nadal niepokojący. Powyższe wskazuje na potrzebę zwrócenia większej uwagi na okoliczności prowadzące do przewlekłości postępowania, na należytą organizację pracy i na sprawność podejmowanych czynności.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Instytucja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia weszła w życie z dniem 10 kwietnia 2010 r., wprowadzona ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[74].

W 2010 r. wpłynęło 49 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA i 18 skarg dotyczących prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Załatwiono odpowiednio: 36 i 15 skarg. Żadna z ww. skarg nie została uwzględniona.

Poglądy orzecznicze dotyczące tej instytucji omówiono w części II, w rozdziale 4 *Informacji*.

[74] Dz. U. Nr 36, poz. 196.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WOJEWÓDZKICH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

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

1.1. Skargi kasacyjne

1.1.1. *Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2010 r.*[1]

Liczba skarg z poprzedniego okresu	Wpływ skarg	W tym skarg o wznowienie postępowania	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało do załatwienia
4 819	4386	17	9205	4663	50,6	4542

Spośród skarg kasacyjnych rozstrzygniętych w Izbie 45% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, 24% podatku dochodowego od osób fizycznych, a 10% podatku od osób prawnych.

Z analizy danych statystycznych wynika, że w stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost zarówno wpływu skarg, jak i liczby załatwionych skarg kasacyjnych, co ilustruje poniższa tabela.

Rok	Wpływ skarg	W tym o wznowienie postępowania	Załatwiono	% załatwionych spraw do ich wpływu
2006	3 323	30	2 737	82,4
2007	3 935	39	3 054	77,6
2008	4 382	14	3 578	77,6
2009	4 317	18	4 023	81,1
2010	4386	17	4663	106,3

[1] Podane liczby uwzględniają 11 skarg z poprzedniego okresu o wznowienie postępowania.

Od 2008 r. odnotowywany jest stały wzrost załatwienia spraw przez sędziów Izby Finansowej. Dodać należy, że w każdym składzie, który w roku 2010 rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany. Bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej liczby rozpraw (392).

1.1.2. *Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2010 r. przez Izbę Finansową zostały wniesione przez różne uprawnione podmioty*. Osoby prawne złożyły 1304 skargi, osoby fizyczne – 1758, organy – 1592. Organizacje społeczne złożyły 6 skarg kasacyjnych, prokurator złożył 3 skargi kasacyjne. Nie wpłynęła żadna skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.1.3. *W 2010 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu w 2095 sprawach*, co stanowi 51,5% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 334 sprawach (8,2%). Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji wystąpili w 558 sprawach (13,7%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 946 sprawach (23,2%). Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 1 sprawie jako pełnomocnik strony, a Prokurator jako pełnomocnik strony uczestniczył w 10 sprawach (0,2%).

1.2. Zażalenia

Załatwiono 1221 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 38% dotyczyło prawa pomocy, 10% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 13% uchybienia terminu, 0,9% (11 spraw) wyłączenia sędziego, 37% innych zagadnień. Na koniec 2010 r. zostało nierozpoznanych 131 zażaleń, co stanowi prawie miesięczny wpływ spraw do Izby.

1.3. Inne rozstrzygnięcia

W 2010 r. wpłynęły 3 spory kompetencyjne, w 2 wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy. Wpłynął 1 wniosek o wyznaczenie sądu właściwego do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego.

Załatwiono 6 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wpłynęła 1 sprawa dotycząca postępowania przed NSA. Nie uwzględniono żadnej skargi na przewlekłość postępowania, 2 skargi zostały oddalone, a w pozostałych orzeczono w inny sposób.

W 2010 r. do Izby wpłynęło 17 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 6 uchwał, w 2 sprawach odmówiono podjęcia uchwały, a w 2 przejęto sprawę do rozpoznania w składzie 7 sędziów.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby[2]

Analizując orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby można wskazać akceptowane przez NSA orzeczenia ważne dla kształtowania poglądów w za-

[2] Wszystkie przywołane orzeczenia są prawomocne, a ich treść jest dostępna w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) – http://orzeczenia.nsa.gov.pl

kresie interpretacji przepisów prawa podatkowego ukierunkowanych na ochronę praw podatników: obywateli oraz gospodarczych jednostek organizacyjnych.

2.1.1. *Ordynacja podatkowa.* W ocenie Izby na szczególną uwagę na wstępie zasługują poglądy wyrażone na tle stosowania ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[3]. W wyroku z dnia 28 maja 2010 r., I SA/Wr 311/10 wskazano na zbyt pochopne nadawanie przez organy podatkowe rygoru natychmiastowej wykonalności wydawanym nieostatecznym aktom administracyjnym na podstawie art. 239b o.p., w którego wyniku dochodzi do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji wydanej w warunkach przedawnienia.

Oceniając stosowanie prawa przez organy podatkowe, WSA w Łodzi w wyroku z 12 stycznia 2010 r., I SA/Łd 871/09 wyraził pogląd dotyczący uznania administracyjnego w zakresie ulg podatkowych i wskazał, że nawet odmawiając zastosowania ulgi podatkowej organ podatkowy musi podać powody, a do wojewódzkiego sądu administracyjnego należy ocena, czy skorzystanie przez organ podatkowy z przyznanej mu możliwości podejmowania decyzji na podstawie uznania administracyjnego nie oznacza zupełnej dowolności. Uznaniowy charakter decyzji w sprawie zastosowania ulgi podatkowej na podstawie art. 67a o.p. nie odnosi się do ustalania przesłanek udzielenia ulgi. Ustalając stan faktyczny sprawy w toku postępowania dowodowego i następnie porównując ten stan do hipotezy normy zezwalającej na zastosowanie ulgi organ jest związany zasadami określonymi w art. 122, art. 187 § 1 i art. 191 o.p. oraz regułami logiki. Postępowanie organu podatkowego w tym zakresie podlega ocenie sądu administracyjnego. Uznanie administracyjne odnosi się natomiast do wyboru konsekwencji prawnych. Jednocześnie powołanie się przez organ na przyznaną mu w art. 67a § 1 o.p. możliwość wyboru konsekwencji prawnych nie zwalnia go od obowiązku dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy właśnie dlatego, że wskazanie przyczyn niezastosowania ulgi nie jest możliwe w oderwaniu od konkretnej sytuacji podatnika.

Odnośnie do klauzuli generalnej „interesu publicznego" w wyroku z 15 lipca 2010 r., I SA/Gl 906/09 WSA w Gliwicach stwierdził, że ustalenie przez organ podatkowy istnienia przesłanki interesu publicznego wiąże się z koniecznością ważenia relacji w dwóch płaszczyznach: jedną płaszczyznę tworzy zasada, jaką jest terminowe płacenie podatków w pełnej wysokości, drugą – wyjątek od zasady, polegający na zastosowaniu indywidualnej ulgi podatkowej. Omawiana klauzula generalna została także skonkretyzowana w wyroku z 5 stycznia 2010 r., I SA/Bk 514/09, w którym stwierdzono, że w pojęciu „interesu publicznego", o którym mowa w art. 179 § 1 o.p., mieści się także dobro prowadzonego śledztwa. Ujawnienie przestępstw i skuteczne ściganie ich sprawców jako element bezpieczeństwa i porządku publicznego leży bowiem w interesie całego społeczeństwa. Organ prowadzący postępowanie powinien przed wydaniem decyzji ocenić, czy ograniczenie stronie dostępu do akt sprawy jest w dalszym ciągu uzasadnione w tej fazie postępowania, a następnie ustalić, czy nadal istnieje przyczyna, dla której odmówiono stronie dostępu do wybranych dokumentów.

Rozpoznając skargi obywateli na gruncie prawnopodatkowej instytucji nadpłaty wojewódzkie sądy administracyjne wyraziły poglądy dotyczące zależności pomiędzy tą instytucją a środkami prawnymi uregulowanymi w o.p. WSA w Warszawie w wyroku z 5 stycznia 2010 r., III SA/Wa 1412/09, stwierdził, że ustawodawca zasadnie nie wprowadził zakazu wszczęcia postępowania w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego, gdy już został złożony wniosek o stwierdzenie nadpłaty w trybie art. 75 § 2 pkt 1 lit. a/ o.p. Dopóki bowiem zobowiązanie podatkowe jest nieprzedawnione, podatnik może wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty (art. 79 § 2 o.p.), a organ podatkowy może ocenić prawidłowość dołączonego do wniosku skorygowanego zeznania i w razie stwierdzenia wadliwego określenia w nim zobowiązania podat-

[3] Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej: o.p.

kowego wydać, po uprzednim wszczęciu postępowania podatkowego, decyzję określającą inną wysokość należnego podatku w trybie art. 21 § 3 o.p. Natomiast WSA w Białymstoku, w wyroku z 16 czerwca 2010 r., I SA/Bk 100/10, stwierdził, że brak jest podstaw prawnych do orzekania przez wójta gminy o odmowie stwierdzenia nadpłaty w podatku od środków transportowych bez uprzedniego określenia podatnikowi wysokości zobowiązania podatkowego w danym podatku.

Stosując art. 240 o.p., w którym ustawodawca uregulował instytucję wznowienia postępowania podatkowego, WSA w Gliwicach, w wyroku z 2 lutego 2010 r., I SA/Gl 736/09, wyraził pogląd, iż po wydaniu wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę niedopuszczalne jest uchylenie ostatecznej decyzji w trybie wznowienia postępowania podatkowego na podstawie art. 240 § 1 pkt 6 ustawy o.p. Natomiast dokonując wykładni ww. przepisu o.p. w kolejnych wyrokach z 9 lutego 2010 r., I SA/Gl 674/09 i I SA/Gl 675/09, stwierdził, że ustawodawca w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. nie wyjaśnił, co należy rozumieć przez użyte w tym przepisie określenie „okoliczności faktyczne". Odróżnienie przesłanki wznowieniowej, polegającej na ujawnieniu „nowych okoliczności faktycznych", od przesłanki „nowe dowody" wskazuje, że przez „nowe okoliczności faktyczne" należy rozumieć te zdarzenia faktyczne, które miały miejsce przed wydaniem decyzji ostatecznej, a zostały ujawnione po jej wydaniu. Jeżeli w toku postępowania podatkowego a przed wydaniem decyzji ostatecznej zostały ujawnione określone okoliczności faktyczne, to fakt, że potwierdzono je później dodatkowo, nowym dowodem pozyskanym w toku postępowania wznowieniowego, nie powoduje, że okoliczności te stały się „nowe" w rozumieniu powołanego przepisu. Natomiast użytego w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. pojęcia „dowody" nie można postrzegać inaczej niż to wynika z treści art. 180 § 1 i 181 tejże ustawy. Dowodem jest zatem zeznanie świadka, a nie sam świadek.

W odniesieniu do instytucji interpretacji przepisów prawa podatkowego, o której mowa w rozdziale 1a działu II o.p., w wyroku z 23 czerwca 2010 r., I SA/Bk 118/10, WSA w Białymstoku podkreślił, że instytucja ta dotyczy tylko przepisów prawa podatkowego. Ustawa podatkowa dotyczy zagadnień podatkowych, tzn. określa podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, zwolnienia, ulgi i stawki podatkowe, a także określa prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, ich następców prawnych oraz osób trzecich. Natomiast w wyroku z 28 kwietnia 2010 r., I SA/Bk 78/10, uznał, że w postępowaniu w sprawie interpretacji podatkowej organ oceniając stanowisko wnioskodawcy co do rozumienia określonych przepisów ma obowiązek przyjąć taki stan faktyczny, jaki podaje podatnik we wniosku o udzielenie interpretacji.

Analizując stronę proceduralną instytucji interpretacji podatkowych WSA w Warszawie w wyroku z 5 lutego 2010 r., III SA/Wa 1550/09, przyjął, że interpretacje indywidualne wydawane przez dyrektorów izb skarbowych wskazanych w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego[4] są interpretacjami Ministra Finansów wydawanymi „w imieniu" Ministra Finansów. Z interpretacją indywidualną dyrektora izby skarbowej moglibyśmy mieć do czynienia, gdyby delegacja ustawowa stanowiła o możliwości upoważnienia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych podległych mu organów do wydawania interpretacji indywidualnych w ramach ich własnych kompetencji (w ich własnym imieniu).

W wyroku z 21 czerwca 2010 r., I SA/Gl 293/10, WSA w Gliwicach oceniając konstrukcję „podatku" i „daniny publicznej" stwierdził, że wpłaty z zysku dokonywane na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa[5] są wynikającym wprost z ustawy, a zatem publicznoprawnym, nieodpłatnym, bezzwrotnym

[4] Dz. U. Nr 112, poz. 770 ze zm.

i przymusowym świadczeniem pieniężnym na rzecz Skarbu Państwa, przy tym podmiotem obowiązanym do regulowania tego świadczenia są osiągające zysk jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Elementy konstrukcyjne wpłaty z zysku pokrywają się z konstrukcją podatku określoną w art. 6 o.p. Wpłaty z zysku dokonywane na podstawie ww. ustawy stanowią „daniny publiczne" w rozumieniu art. 204 § 1 pkt 1 Rozporządzenia Prezydenta RP z 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe[6].

W postępowaniu podatkowym dotyczącym odpowiedzialności członka zarządu za zaległości podatkowe spółki WSA w Białymstoku w wyroku z 18 sierpnia 2010 r., I SA/Bk 223/10, stwierdził, że rzeczą organu podatkowego jest wykazanie bezskuteczności egzekucji w dacie orzekania o tej odpowiedzialności. Jednocześnie Sąd przyjął, że wskazanie mienia, którym podatnik dysponował w przeszłości, ale aktualnie już nie jest w jego posiadaniu, w świetle art. 116 § 1 pkt 2 o.p. nie stanowi negatywnej przesłanki orzekania o odpowiedzialności członka zarządu.

W zakresie orzekania przez organy podatkowe o odpowiedzialności osób trzecich WSA w Białymstoku w wyroku z 11 sierpnia 2010 r., I SA/Bk 132/10, wskazał, że odpowiedzialność osób trzecich powstaje po doręczeniu konstytutywnej decyzji orzekającej o ich odpowiedzialności. Obowiązkiem organu drugiej instancji jest ustalenie stanu faktycznego i prawnego obowiązującego na dzień wydania zaskarżonej decyzji. Zmiana okoliczności faktycznych w trakcie postępowania odwoławczego, zgłaszana przez osobę trzecią organowi, powinna zostać zweryfikowana przez organ drugiej instancji w ramach dodatkowego postępowania dowodowego i uwzględniona przez organ odwoławczy w treści wydanej decyzji.

2.1.2. *Podatek dochodowy od osób fizycznych.* W zakresie zobowiązań podatkowych osób fizycznych w roku 2010, podobnie jak w latach ubiegłych, kluczowe znaczenie dla sytuacji podatników miało orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w obszarze zwolnień podatkowych. W wyroku z 18 lutego 2010 r., I SA/Bk 542/09, WSA w Białymstoku stwierdził, że wydatki poniesione na wykończenie lokalu mieszkalnego oddanego przez developera w stanie niewykończonym (surowym) mieszczą się w pojęciu wydatków poniesionych na budowę lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[7]. Natomiast WSA w Warszawie w wyroku z 24 kwietnia 2010 r., III SA/Wa 1826/09, stwierdził, że zwolnienie podatkowe przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 58 lit. b/ u.p.d.o.f dotyczy wypłat środków zgromadzonych zarówno w pracowniczym programie emerytalnym utworzonym i działającym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych[8], jak i w pracowniczym programie emerytalnym utworzonym i prowadzonym w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej w oparciu o przepisy właściwe tym państwom.

W zakresie kosztów uzyskania przychodów WSA w Bydgoszczy w wyroku z 5 stycznia 2010 r., I SA/Bd 882/09, stwierdził, że z każdym źródłem przychodów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.p.d.o.f., związane są koszty ich uzyskania. Nie stanowi, w myśl art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f., kosztu uzyskania przychodu z prawa majątkowego w postaci zbycia udziału w spółce jawnej wartość kapitału zapasowego zgromadzonego z niepodzielonych zysków spółki z lat ubiegłych. Fakt podziału przychodów i kosztów wśród wspólników spółki według ich procentowego udziału w zyskach nie oznacza, że majątek spółki jawnej również ulega takiemu podziałowi, a koszty podatkowe i niepodatkowe są ponoszone przez wspólników. Podział przychodów

[5] Dz. U. Nr 154, poz. 792 ze zm.

[6] Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.

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

[8] Dz. U. Nr 116, poz. 1207 ze zm.

i kosztów, o którym mowa w art. 8 u.p.d.o.f., ustanowiono bowiem tylko ze względów podatkowych – podatku dochodowego od osób fizycznych, któremu podlegają wspólnicy spółki, a nie spółka.

W wyroku z 8 kwietnia 2010 r., I SA/Gl 902/09, WSA w Gliwicach przyjął, że dywidenda wypłacana akcjonariuszowi spółki komandytowo-akcyjnej nie stanowi przychodu z kapitału pieniężnego w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f., opodatkowanego 19% zryczałtowanym podatkiem dochodowym na podstawie art. 30a ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Przychody uzyskiwane przez akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej należy rozpoznawać jako przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej. Przychodem tym jest natomiast ta część sumy przychodów uzyskanych z pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej w ramach spółki, która odpowiada proporcjonalnemu udziałowi akcjonariusza w dochodzie spółki. Regulując obowiązki podatkowe w zakresie podatków dochodowych ustawodawca przyjął jako zasadę opodatkowanie całego dochodu wypracowanego w trakcie roku podatkowego z pozarolniczej działalności gospodarczej zarówno przez osoby prawne, jak i spółki nieposiadające osobowości prawnej. W przypadku osób prawnych uzyskiwany przez nie dochód jest opodatkowany jednolicie podatkiem dochodowym od osób prawnych, przy tym podatnikiem jest osoba prawna, która dochód podatkowy uzyskała. Natomiast w przypadku spółek niemających osobowości prawnej dochód uzyskany w roku podatkowym jest również opodatkowany w rozliczeniu na każdego ze wspólników (stosownie do art. 8 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.f.).

Rozbieżności odnotowano w kwestii podatkowej neutralności wniesienia aportu do spółki osobowej. Część przyjmuje pogląd, że wniesienie wkładu niepieniężnego (np. w postaci udziałów w spółce kapitałowej) do spółki osobowej (np. spółki komandytowej) wyczerpuje znamiona przychodu z kapitałów pieniężnych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a/ u.p.d.o.f. Część składów orzekających wojewódzkich sądów administracyjnych odrzuca ww. pogląd, przyjmując, że opisana czynność prawna jest neutralna podatkowa, w związku z tym nie tworzy zobowiązania podatkowego[9]. Postanowieniem z dnia 22 listopada 2010 r., II FSK 1130/09, skład orzekający NSA przekazał pytanie prawne w powyższej kwestii do rozstrzygnięcia przez skład poszerzony (II FPS 8/10).

2.1.3. *Podatek dochodowy od osób prawnych.* Na uwagę zasługują rozstrzygnięcia wojewódzkich sądów administracyjnych w kwestii kosztów uzyskania przychodów. W wyroku z 6 maja 2010 r., I SA/Wr 145/10, WSA we Wrocławiu stwierdził, że art. 15 ust. 1k pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[10] nie ma zastosowania do kosztów uzyskania przychodu z tytułu zbycia ogółu praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej. Natomiast w zakresie związku pomiędzy kosztami uzyskania przychodu w omawianym podatku a podatkiem od towarów i usług WSA w Gliwicach w wyroku z 27 lipca 2010 r., I SA/Gl 359/10, przyjął, że art. 12 ust. 1 pkt 4f u.p.d.o.p. nakazuje – bez wprowadzania dodatkowych uwarunkowań – zaliczyć do przychodów naliczony podatek VAT w części uprzednio zaliczonej do kosztów uzyskania przychodów w przypadku późniejszego obniżenia lub zwrotu tego podatku. Prowadzi to do wniosku, że w każdym przypadku dokonania korekty deklaracji w podatku od towarów i usług, wskutek czego zwrócony zostanie podatek VAT zaliczony uprzednio do kosztów uzyskania przychodów, podatnik jest obowiązany ten zwrócony podatek zaliczyć

[9] Por. np. wyrok WSA w Gdańsku z 19 lutego 2009 r., I SA/Gd 785/08, wyroki WSA w Gliwicach: z 22 kwietnia 2009 r., I SA/Gl 1018/08, z 5 maja 2009 r., I SA/Gl 1069/08, wyrok WSA w Warszawie z 2 czerwca 2009 r., III SA/Wa 346/09, wyrok WSA we Wrocławiu z 28 stycznia 2010 r., I SA/Wr 1617/09, wyrok WSA w Kielcach z 4 marca 2010 r., I SA/Ke 71/10, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: http://orzeczenia.nsa.gov.pl/

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

do przychodów. Wyłącza to obowiązek wstecznej korekty deklaracji w podatku dochodowym od osób prawnych w zakresie kosztów uzyskania przychodów.

2.1.4. *Podatek od nieruchomości*. Na gruncie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[11] WSA w Gliwicach w wyroku z 26 maja 2010 r., I SA/Gl 199/10, stwierdził, że o zmianie podatnika podatku od nieruchomości w przypadku dokonania sprzedaży nieruchomości w drodze licytacji przesądza data uprawomocnienia się postanowienia sądu o przysądzeniu własności na rzecz nabywcy.

Odnosząc się do sformułowania „nie są i nie mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej ze względów technicznych" z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., w wyroku z 5 lipca 2010 r., I SA/Gl 367/09, WSA w Gliwicach uznał, że w odniesieniu do budynków należy rozumieć przez to sytuację, w której istniejąca w roku podatkowym zabudowa jest w takim stanie technicznym, że nie może być wykorzystywana (nie nadaje się) do prowadzenia działalności gospodarczej nawet po realizacji prac remontowych (odtworzeniowych) oraz adaptacyjnych, których efektem nie jest powstanie nowego budynku.

Zagadnienie obrotu gospodarczego i dynamiki rynku pojawiło się także na gruncie omawianego podatku w wyroku WSA w Gliwicach z 3 marca 2010 r., I SA/GL 606/09, w którym stwierdzono, że wydzielenie w trybie art. 529 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[12] nowo zawiązanej spółki, której przyznano podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości składniki majątkowe, stanowi okoliczność uzasadniającą powstanie obowiązku podatkowego tego podmiotu w stosunku do tych składników w chwili jego zarejestrowania i w dacie wynikającej z art. 6 ust. 1 u.p.o.l.

2.1.5. *Podatek od towarów i usług*. W kwestii, czy opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlega czynność odpłatnego zbycia udziałów w spółce z o.o. w sytuacji, gdy zbywca jest równocześnie członkiem zarządu tej spółki, natomiast prowadzona przez niego indywidualna działalność gospodarcza nie polega na obrocie tego rodzaju akcjami, WSA w Opolu w wyroku z 25 czerwca 2010 r., I SA/Op. 176/10, powołując się na orzecznictwo ETS[13] stwierdził, że sprzedaż udziałów w spółce z o.o. dokonywana przez podmiot, który nie trudni się działalnością polegającą na pośrednictwie finansowym, nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy VAT z 2004 r. oraz art. 9 ust. 1 akapitu drugiego Dyrektywy 112. Nie będzie również miało takiego charakteru zbycie udziałów przez podmiot, który wprawdzie w zarządzaniu spółką z o.o. uczestniczy, lecz nie posiada portfela udziału spółki i jej nie kontroluje, nie prowadzi działalności zarobkowej w oparciu o te udziały czy nie wykonuje w ramach działalności gospodarczej różnego rodzaju usług na rzecz tej spółki.

Z kolei w wyroku z 4 marca 2010 r., I SA/Ol 15/10, WSA w Olsztynie dokonując wykładni a *contrario* art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług podatnik jest zobowiązany dokonać korekty podatku VAT naliczonego zgodnie z art. 91 ust. 7d ww. ustawy. Skoro nastąpiła utrata towarów handlowych w wyniku zawinionych niedoborów, to towary te, choć nabyte w celu wykorzystania ich do działalności opodatkowanej, ostatecznie do tej działalności nie zostaną wykorzystane, a w takiej sytuacji podatnik traci prawo do odliczenia podatku uiszczonego w związku z nabyciem tych towarów i w konsekwencji ma obowiązek skorygowania odliczonego uprzednio podatku VAT naliczonego.

Odnosząc się do sytuacji, w której podatnik dokonuje zbycia nieruchomości gruntowej na rzecz podmiotu, któremu wcześniej tę nieruchomość wydzierżawił i który poczynił na tym

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

[12] Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

[13] W szczególności wyrok z 20 czerwca 1991 r. w sprawie C-60/90 Polysar Investments Netherlands BV przeciwko Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen.

gruncie nakłady w postaci wzniesienia ze środków własnych budynku, co stanowi inwestycję w obcym środku trwałym, WSA w Warszawie w wyroku z 7 września 2010 r., III SA/Wa 1346/10, uznał, że transakcja zbycia nieruchomości – w części obejmującej budynek – nie będzie stanowiła dostawy towarów w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy VAT z 2004 r., dokonując bowiem nakładów w postaci wybudowania budynku dzierżawca nie działał na rzecz wydzierżawiającego w sensie ekonomicznym. Skoro transakcja będzie obejmowała w rozumieniu ustawy VAT tylko dostawę gruntu, to podstawą opodatkowania będzie jedynie wartość gruntu z wyłączeniem wartości budynku, a zatem zastosowanie znajdzie art. 29 ust. 1 omawianej ustawy, zgodnie z którym podstawą opodatkowania jest obrót, obrotem zaś jest kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku.

W wyroku z 4 marca 2010 r., I SA/Sz 836/09, WSA w Szczecinie stwierdził, że nie jest wystarczającym dowodem dokonania wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów jedynie faktura o treści wypełniającej znamiona specyfikacji. Kopie faktur, które w swej treści zawierają także specyfikację towaru i dane dotyczące stron wewnątrzwspólnotowej dostawy towaru, jak również oświadczenie nabywców o zamiarze wywozu towaru nie są dowodami jednoznacznie potwierdzającymi wywóz towarów poza terytorium kraju, a co najwyżej mogą stanowić dowód zamiaru wywozu towaru przez nabywcę. Sąd przyjął, że obiegowa wiedza o kontrahentach nie może stanowić podstawy do zastosowania stawki 0%, podatnik musi posiadać jakiekolwiek dowody potwierdzające fakt, iż towary będące przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów zostały wywiezione z terytorium kraju i dostarczone do nabywcy na terytorium państwa członkowskiego inne niż terytorium kraju.

W wyroku WSA w Lublinie z 22 stycznia 2010 r., I SA/Lu 660/09, wyrażono pogląd, że podatnik, który zawarł umowę najmu lokalu użytkowego dla celów prowadzonego przedsiębiorstwa i na własny koszt wykonał roboty przystosowujące ten lokal dla celów prowadzonego przedsiębiorstwa, a po ustaniu najmu został zwolniony przez wynajmującego z obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego, dokonując zwrotu wynajmującemu lokalu będącego przedmiotem najmu nie świadczy wynajmującemu nieodpłatnej usługi w zakresie pozostawionych nakładów w lokalu (robót adaptacyjnych, modernizacyjnych) w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy VAT z 2004 r.

W wyroku z 19 października 2010 r., I SA/Po 572/10, WSA w Poznaniu wskazał, że miejsce świadczenia usług polegających na kompleksowej obsłudze logistycznej towarów składowanych w magazynach i na aktywnym zarządzaniu tymi towarami – ze względu na dominujący nad „magazynowaniem" element „zarządczy" usługi – nie jest ustalane zgodnie z art. 28e ustawy VAT z 11 marca 2004 r., lecz zgodnie z regułą wynikającą z art. 28b ust. 1 albo 2 tej ustawy, tj. tam, gdzie podatnik ma siedzibę albo stałe miejsce prowadzenia działalności. W przypadku świadczenia omawianych usług przez polskiego przedsiębiorcę na rzecz klientów zagranicznych (tj. mających siedzibę albo stałe miejsce prowadzenia działalności w innym kraju niż Polska) usługi takie nie podlegają opodatkowaniu w Polsce.

2.1.6. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*. Odnosząc się do podmiotowego zakresu obowiązku podatkowego wynikającego z ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[14] w wyroku z 27 maja 2010 r., VIII SA/Wa 72/10, WSA w Warszawie wyraził pogląd, że jeżeli umowa pożyczki zostanie zawarta pomiędzy osobami z kręgu najbliższych krewnych, do których odsyła hipoteza pkt 2, to wobec tych osób nie znajduje zastosowania pkt 1 ust. 5 art. 7 u.p.c.c. Ustalenie zobowiązania podatkowego z zastosowaniem stawki sankcyjnej (20%) na podstawie art. 7 ust. 5 pkt 2 u.p.c.c. dla biorącego pożyczkę od małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba lub rodzeństwa może nastąpić wtedy, kiedy przed właściwym organem

[14] Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 399 ze zm.; dalej: u.p.c.c.

podatkowym wymienionym w tym przepisie, w trakcie kazuistycznie określonych czynności biorący pożyczkę powołuje się na fakt zawarcia umowy pożyczki, a nie spełnił warunku stosownego udokumentowania otrzymania pieniędzy.

W zakresie określenia wartości rynkowej przedmiotu umowy cywilnoprawnej w wyroku z 27 lipca 2010 r., I SA/Gl 538/10, WSA w Gliwicach stwierdził, że wskazana w art. 6 ust. 2–4 u.p.c.c. procedura dotycząca określenia przez organ podatkowy wartości rynkowej przedmiotu umowy cywilnoprawnej nie wyłącza obowiązku uwzględnienia zasad postępowania podatkowego wymienionych w o.p., w tym wyrażonych w art. 122, 187 § 1, 188 czy 191 ww. ustawy. Z treści art. 6 ust. 4 u.p.c.c. jednoznacznie wynika, że obowiązek określenia wartości rynkowej przedmiotu czynności cywilnoprawnej spoczywa na organie podatkowym, który posługuje się przy tym opinią sporządzoną przez biegłego. Opinia taka stanowi dowód w postępowaniu podatkowym, który – jak każdy inny dowód – winien zostać poddany ocenie zgodnie z wyrażoną w art. 191 o.p. zasadą swobodnej oceny dowodów. Ocena ta winna znaleźć wyraz w uzasadnieniu decyzji. Organ nie może natomiast bezkrytycznie, bez dokonania rzetelnej oceny przyjąć opinii biegłego jako podstawy określenia wartości rynkowej przedmiotu czynności cywilnoprawnej, w szczególności gdy opinię taką kwestionuje strona.

2.1.7. *Postępowanie egzekucyjne*. W wyroku z 23 lutego 2010 r., I SA/Gl 784/09, WSA w Gliwicach oceniając obowiązki wierzyciela i zobowiązanego stwierdził, że niepotrącenie przez organ egzekucyjny kosztów egzekucyjnych z należności wyegzekwowanej w toku postępowania egzekucyjnego, a przekazanej w całości wierzycielowi, nie zwalnia organu egzekucyjnego z obowiązku obciążenia tymi kosztami wierzyciela po umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Koszty te po zakończeniu postępowania egzekucyjnego nie mogą być ściągnięte od zobowiązanego. Skoro tak, to stosownie do art. 64c § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[15] należy nimi obciążyć wierzyciela.

2.1.8. *Pytania prawne skierowane przez wojewódzkie sądy administracyjne*. W kwestiach budzących wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia wojewódzkie sądy administracyjne skierowały pytania prawne do TK, dotyczące m.in.:

- art. 70 § 4 o.p. dopuszczającego możliwości stosowania coraz to innych środków egzekucyjnych skutkujących przerwaniem biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, bez jednoczesnego wyznaczenia końcowego terminu biegu przedawnienia[16],
- art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w części, w jakiej pozbawiał podatników od 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, takich jak prawo użytkowania na udziale nieruchomości wprowadzone do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed 1 stycznia 1999 r.[17],
- art. 7 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.c.c. w zakresie, w jakim przewidują – w stosunku do podatników będących osobami fizycznymi, po przedawnieniu zobowiązania podatkowego powstałego z tytułu zawarcia umowy pożyczki – ponowne powstanie obowiązku i zobowiązania podatkowego od tej samej czynności cywilnoprawnej według dziesięciokrotnie wyższej 20% stawki podatku z chwilą powołania się przez podatnika na fakt jej dokonania przed organem podatkowym lub organem kontroli skarbowej w toku czynności sprawdzających, postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub postępowania kontrolnego[18].

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

[16] Postanowienie WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2010 r., I SA/Po 616/09.

[17] Postanowienie WSA w Krakowie z 16 listopada 2010 r., I SA/Kr 1387/10.

[18] Postanowienie WSA w Warszawie z 6 września 2010 r., III SA/Wa 563/10.

Natomiast WSA w Gliwicach zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[19]: Czy art. 4 ust. 2 Dyrektywy Rady nr 69/335/EWG z dnia 17 lipca 1969 r., dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, zmieniony z dniem 17 czerwca 1985 r. przez art. 1 pkt 1 Dyrektywy nr 85/303/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r., uprawniał państwo członkowskie do ponownego wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2007 r. podatku kapitałowego z tytułu zaciągnięcia pożyczki przez spółkę kapitałową, jeżeli wierzyciel uprawniony jest do udziału w zyskach tej spółki, w przypadku gdy państwo członkowskie uprzednio zrezygnowało z pobierania tego podatku z dniem akcesji, tj. z dniem 1 maja 2004 r.?

2.2. Podsumowanie

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

O stanie orzecznictwa sądowoadministracyjnego i występujących w nim wątpliwości interpretacyjnych, jak również prawodawstwa dobrze informują także pytania kierowane przez sądy wojewódzkie do Trybunału Konstytucyjnego czy pytania prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a ponadto uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygające zagadnienia prawne przedstawione przez składy orzekające tego Sądu czy Prezesa NSA.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[20]

3.1. Ordynacja podatkowa

3.1.1. *Pisemna interpretacja przepisów prawa podatkowego*. Z art. 14a § 2 (*in fine*) o.p., w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2007 r. i art. 169 § 1 o.p. wynika, że organ administracji może wezwać wnioskodawcę do doprowadzenia wniosku do stanu wymaganej zgodności z prawem, to jest do wyczerpującego przedstawienia stanu faktycznego oraz własnego stanowiska w sprawie, ale nie do ich zmiany lub udowodnienia. W rozumieniu art. 14a § 2 o.p. wyczerpująco przedstawiony stan faktyczny to taki, na którego podstawie można w sposób pewny i nieuzasadniający żadnych przedmiotowych wątpliwości udzielić interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w indywidualnej sprawie. Wyczerpująco przedstawione stanowisko wnioskodawcy powinno wskazywać przepisy prawa mogące stanowić postawę dochodzonej interpretacji oraz ocenę ich znaczenia dla wyczerpująco przedstawionego we wniosku stanu faktycznego[21].

W stanie prawnym po 1 lipca 2007 r. brak jest podstawy prawnej uprawniającej Ministra Finansów do odmowy wydania interpretacji tylko z tego względu, iż wcześniej, na podstawie art. 14a § 1 o.p. w brzmieniu obowiązującym przed 1 lipca 2007 r., podatnik interpretację co do takiego samego stanu faktycznego uzyskał i nie została ona zmieniona bądź uchylona w trybie przepisanym prawem. Minister Finansów nie jest związany wcześniej wydaną interpretacją[22].

[19] Postanowienie z 15 marca 2010 r., I SA/Gl 731/09.

[20] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2010 r.

[21] Wyrok z 7 stycznia 2010 r., II FSK 1217/08.

[22] Wyrok z 23 marca 2010 r., II FSK 1734/08.

Wnioskowy charakter postępowania o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej z art. 14b o.p. oraz systemowe odczytanie art. 14b do art. 14h o.p. prowadzą do konkluzji, że organ wydający interpretację jest związany merytorycznie zakresem problemu prawnego, jaki strona przedłoży we wniosku, ponieważ w rozdziale 1a Ordynacji podatkowej brak jest przepisu, który nadawałby organom podatkowym uprawnienie do uzupełniania wniosku, o którym mowa w art. 14b § 1 o.p., o elementy prawne lub faktyczne. Organy podatkowe nie są uprawnione do ustalania i dowodowego weryfikowania stanu faktycznego dochodzonej przez wnioskodawcę interpretacji prawa podatkowego ani do udzielania jej w obszarze regulacji prawnych nie przedstawionych w stanowisku wnioskodawcy odnośnie do podatkowej kwalifikacji danego stanu faktycznego[23]. Natomiast sądowa kontrola poprawności interpretacji podatkowej nie powinna polegać na zastępowaniu przez sąd administracyjny organów podatkowych w ocenie możliwości zastosowania i wykładni prawa podatkowego, jeżeli organy się od niej uchylą bądź przeprowadzą i/lub przedstawią ją błędnie, ponieważ z rozdziału 1a działu II o.p. wynika, że do wydawania indywidualnych interpretacji prawa podatkowego uprawnione są wyłącznie organy podatkowe[24].

W pojęciu „przepisy prawa podatkowego" w rozumieniu art. 14b § 1 w zw. z art. 3 pkt 2 o.p. mieszczą się przepisy Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[25], co oznacza, że minister właściwy do spraw finansów publicznych jest obowiązany na pisemny wniosek zainteresowanego wydać w jego indywidualnej sprawie pisemną interpretację w zakresie przepisów tej dyrektywy oraz ich implementacji do krajowych aktów prawnych normujących podatek od towarów i usług. W sytuacji gdy dyrektywa dotyczy problematyki podatkowej, jak Dyrektywa 2006/112/WE Rady, jej normy stanowią przepisy prawa podatkowego w rozumieniu art. 3 pkt 2 o.p., a w przypadku braku ich implementacji lub jej wadliwości stanowią podstawę prawną, na którą mogą się powoływać podmioty indywidualne – w zakresie jednak tych tylko przepisów dyrektywy, które są wystarczająco jasne i bezwarunkowe, a więc sformułowanych w sposób pozwalający na ich bezpośrednie zastosowanie[26].

Kompetencja Ministra Finansów do zmiany interpretacji podatkowej po stwierdzeniu jej nieprawidłowości z art. 14e § 1 o.p. oznacza jego kompetencję do kontroli administracyjnej interpretacji wydawanych przez podległe mu organy podatkowe. Rozważając, czy została spełniona przesłanka rażącego naruszenia prawa, o której mowa w art. 14b § 5 pkt 2 o.p. w brzmieniu sprzed 1 lipca 2007 r., organ winien wykazać, że treść rozstrzygnięcia pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i że charakter tego naruszenia powoduje, iż rozstrzygnięcie takie nie może być akceptowane jako akt wydany przez organ praworządnego państwa[27].

3.1.2. *Odpowiedzialność osób trzecich*. W świetle art. 115 § 1–5 o.p. określenie wysokości zobowiązania rozwiązanej spółki cywilnej z tytułu podatku od towarów i usług może nastąpić tylko w postępowaniu o odpowiedzialności osób trzecich, w którym uczestniczą wszyscy byli wspólnicy spółki cywilnej, a postępowanie to dotyczące odpowiedzialności poszczególnych wspólników za zobowiązania nieistniejącej spółki powinno być uwieńczone wydaniem decyzji na podstawie tych przepisów oraz art. 108 § 1 o.p. o odpowiedzialności solidarnej wskazanych z imienia i nazwiska byłych wspólników za – określone co do wielkości za dany okres rozliczeniowy – zaległości podatkowe rozwiązanej spółki cywilnej[28].

[23] Wyrok z 10 marca 2010 r., II FSK 1557/08.
[24] Wyrok z 29 lipca 2010 r., II FSK 944/10.
[25] Dz. Urz. UE L 347/1.
[26] Wyrok z 11 marca 2010 r., I FSK 61/09.
[27] Wyrok z 23 kwietnia 2010 r., II FSK 2113/08.
[28] Wyrok z 25 lutego 2010 r. w sprawie I FSK 2100/08.

3.1.3. *Oszacowanie podstawy opodatkowania*. Kwestionowanie zastosowania przez organ podatkowy jednej z metod oszacowania określonych w art. 23 § 3 o.p. w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest w istocie podniesieniem zarzutu wadliwego ustalenia stanu faktycznego przez organ podatkowy, a na etapie postępowania kasacyjnego zarzutem wadliwej oceny ustaleń stanu faktycznego przez sąd pierwszej instancji[29].

3.1.4. *Opodatkowanie spadkobiercy z tytułu dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów*. Na podstawie art. 97 § 1 o.p. dziedziczący spadkobierca podatnika przejmuje jego obowiązek podatkowy, co uzasadnia ustalenie spadkobiercy wysokości zobowiązania podatkowego w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów (zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.)[30].

3.1.5. *Nadpłata*. Zgodnie z art. 75 § 4 o.p., jeżeli prawidłowość wykazanej w skorygowanej deklaracji nadpłaty nie budzi wątpliwości, organ podatkowy zwraca nadpłatę bez wydania decyzji stwierdzającej nadpłatę. Zwrot nadpłaty w tym przypadku dokonywany jest w ramach tzw. czynności materialno-technicznych organu podatkowego. Obowiązujące przepisy przewidują zwrot nadpłaty bez wydania decyzji tylko w tej sytuacji. W myśl art. 74a o.p., w przypadkach niewymienionych w art. 73 § 2 i art. 74 o.p., tzn. w każdym przypadku wymagającym stwierdzenia nadpłaty w formie decyzji, organ podatkowy wydaje decyzję określającą jej wysokość (nie ma możliwości wydania innej decyzji niż ta, o której mowa w art. 74a o.p.)[31].

Żądanie stwierdzenia nadpłaty w podatku od towarów i usług złożone przez nabywcę towaru nie będącego podatnikiem tego podatku uzasadnia wydanie postanowienia, o którym stanowi art. 165a § 1 o.p. Gdy np. nabywca katalogu numizmatycznego nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług, to nie można go zakwalifikować do żadnej z kategorii osób wymienionych w art. od 15 do art. 18 ustawy o VAT. Występując z wnioskiem o zwrot nadpłaty nie mógł on być więc traktowany jako podatnik podatku od towarów i usług. Skoro zaś nie mógł być uznany za stronę postępowania w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty, nie mogło zostać wszczęte postępowania w tym zakresie. W tej sprawie z żądaniem stwierdzenia nadpłaty wystąpiła strona, która w czynności – zdaniem strony – spowodowała nadpłatę, nie występowała jako podatnik, ani żadna inna osoba uprawniona do domagania się stwierdzenia nadpłaty na podstawie przepisów o.p. W tej sytuacji organy podatkowe słusznie uznały, że konieczne jest wydanie postanowienia w trybie art. 165a o.p.[32]

3.1.6. *Zapłata zaliczek na podatek*. Artykuł 62 § 2 o.p. stanowiący o zobowiązaniu z tytułu zaliczek, na poczet którego należy zaliczyć wpłatę, mówi o wpłacie dokonanej w trakcie roku podatkowego, bo tylko w tym okresie istnieje zobowiązanie z tytułu zaliczek na podatek. Przepis art. 53a § 1 o.p. w przypadku nieprawidłowego zadeklarowania wysokości zaliczek lub ich niezapłacenia w całości bądź w części nie wiąże końcowego momentu naliczenia odsetek za zwłokę ani z powstaniem zaległości podatkowych, ani z niższą lub wyższą stratą niż wykazana w zeznaniu podatkowym za rok podatkowy w podatku dochodowym od osób prawnych, lecz tylko i wyłącznie z datą złożenia zeznania podatkowego[33].

3.1.7. *Postępowanie kontrolne*. W art. 24 ust. 1 u.k.s. prawodawca wskazał przypadki, w których postępowanie kontrolne organ kończy decyzją w rozumieniu o.p. (art. 24 ust. 1 pkt 1

[29] Wyrok z 10 marca 2010 r., II FSK 1882/08.
[30] Wyrok z 14 września 2010 r., II FSK 1193/10.
[31] Wyrok z 2 lutego 2010 r., II FSK 1401/08.
[32] Wyrok z 9 lipca 2010 r., I FSK 1073/09.
[33] Wyrok z 21 maja 2010 r., II FSK 49/09.

u.k.s.[34]) bądź wynikiem kontroli (art. 24 ust. 1 pkt 2 u.k.s.). Jednak w sytuacji, gdy konkurencyjne być może zakończenie postępowania kontrolnego wynikiem kontroli stwierdzającym brak nieprawidłowości (art. 24 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.k.s.) albo wydanie decyzji w rozumieniu o.p. (art. 24 ust. 1 pkt 1 u.k.s.), wtedy antycypowanie w postępowaniu wpadkowym prowadzonym w przedmiocie zawieszenia postępowania kontrolnego formy zakończenia kontroli jest niedopuszczalne, ponieważ oznaczałoby przewidywanie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przed jej zakończeniem (brak nieprawidłowości odzwierciedlany w wyniku kontroli bądź stwierdzenie nieprawidłowości uzasadniające wydanie decyzji podatkowej)[35].

3.1.8. *Umorzenie zaległości podatkowych*. Ocena, czy w sprawie o umorzenie zaległości podatkowej zachodzi ważny interes podatnika lub interes publiczny (art. 67a § 1 pkt 3 o.p.), wykracza poza zakres uznania i jest kategorią obiektywną, wynikającą z ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Jeżeli organ prawidłowo ustalił fakty, to ocena Sądu, czy fakty te uzasadniają przyjęcie po stronie podatnika ważnego interesu w rozumieniu art. 67a § 1 pkt 3 o.p., może być odmienna od oceny organu[36].

3.1.9. *Postępowanie dowodowe*. Posłużenie się w sprawie dowodami z zeznań świadków zebranymi podczas postępowania karnego jest uprawnione i uzasadnione, ponieważ przepisy o.p. nie wskazują na konieczność prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie karnej jako warunku uprawniającego do wykorzystania materiałów postępowania karnego w postępowaniu podatkowym. Dowody w postaci zeznań świadków czy wyjaśnień podejrzanych z postępowania karnego, które nie jest jeszcze zakończone, także mogą stanowić dowód w sprawie. W tej kwestii w świetle art. 180 § 1 i art. 181 o.p. nie istnieje prawny nakaz, aby w toku postępowania podatkowego konieczne było powtórzenie przesłuchania świadka, który zeznawał w postępowaniu karnym, a tym bardziej oczekiwanie na zakończenie tego postępowania. Ponadto przepisy art. 187 § 2 i art. 188 o.p., jak i inne przepisy tej ustawy, nie wprowadzają instytucji prekluzji dowodowej[37].

Organ podatkowy, który dla ustalenia przesłanki braku winy trzykrotnie wzywał świadka do złożenia zeznań na okoliczność mającą istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i który nie korzysta ze środka prawnego, jakim jest nałożenie kary porządkowej, o której mowa w art. 262 § 1 pkt 1 o.p., narusza art. 122 tej ustawy zobowiązujący go do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy[38].

Artykuł 123 o.p. zawiera obowiązek organów podatkowych do określonego zachowania się, z którym skorelowane jest uprawnienie stron do czynnego udziału w postępowaniu podatkowym. Podatnik w ramach tych uprawnień winien wskazać źródła dowodowe, czy choćby okoliczności, które wymagają dowodu dla wyjaśnienia sprawy ze względu na wątpliwości, jakie w jego ocenie zebrane dowody wzbudzają lub zaistniałych zdarzeń gospodarczych nie potwierdzają[39]. Podatnik nie może czerpać korzyści procesowych z niekorzystania ze swoich uprawnień w zakresie postępowania dowodowego, które gwarantuje art. 123 o.p. Bierność podatnika nie może odnieść skutków negatywnych, ale nie może też prowadzić do skutków pozytywnych, faworyzujących stanowisko podatnika w postępowaniu sądowoadministracyj-

[34] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 ze zm.; dalej: u.k.s.

[35] Wyrok z 23 czerwca 2010 r., II FSK 302/09.

[36] Wyrok z 27 sierpnia 2010 r., II FSK 605/09.

[37] Wyroki z dnia: 16 kwietnia 2010 r., II FSK 548/09 i z 21 maja 2010 r., II FSK 84/09.

[38] Wyrok z 23 kwietnia 2010 r., II FSK 2114/08.

[39] Wyrok z 27 maja 2010 r., II FSK 182/09.

nym względem organu podatkowego, gdyż w przeciwnym razie zostałaby naruszona zasada sprawiedliwości[40].

Artykuł 199a § 3 o.p. służy do dokonywania ustaleń co do istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, z którym związane są skutki podatkowe, a nie do dokonywania ustaleń faktycznych związanych z istnieniem lub nieistnieniem tego stosunku bądź prawa[41].

Aby doręczenie, o którym stanowią przepisy rozdziału 5 działu IV o.p., można było uznać za skuteczne, muszą istnieć niezbite dowody, że doręczyciel wykonał obowiązki, jakie w tym zakresie obciążają go z mocy prawa. Organ dokonujący doręczenia w rozumieniu art. 144 o.p., który w tym zakresie wyręcza się osobami trzecimi, przejmuje odpowiedzialność za ich działania na zasadzie ryzyka, toteż fakt, że nie ma on wpływu na działania tych osób (instytucji), nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla oceny prawidłowości doręczenia. Warunkiem koniecznym uznania za skuteczne doręczenia na rzecz podmiotów wymienionych w art. 151 o.p. jest zbadanie, czy osoba potwierdzająca odbiór korespondencji była do tej czynności upoważniona[42].

Z art. 150 § 1 pkt 1 o.p. wynika, że „w razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 148 § 1 lub 149 (…) poczta przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej – w przypadku doręczania pisma przez pocztę (...)". Z kolei z art. 150 § 1a o.p. wynika, że „adresata zawiadamia się dwukrotnie o pozostawaniu pisma w miejscu określonym w § 1. Powtórne zawiadomienie następuje w razie niepodjęcia pisma w terminie 7 dni". Z wykładni art. 150 § 1a o.p. wynika, że poczta jest obowiązana dwukrotnie zawiadamiać adresata o pozostawieniu pisma w placówce pocztowej, przy tym powtórne zawiadomienie następuje w razie niepodjęcia pisma w terminie 7 dni. Wskazuje to, że fakt „niepodjęcia pisma w terminie 7 dni", o którym mowa w art. 150 § 1a o.p., jest zdarzeniem, którego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu 7-dniowego. W art. 150 § 1a o.p. ustawodawca nie wskazał innego sposobu ustalenia momentu początkowego biegu terminu 7-dniowego niż poprzez wskazanie faktu niepodjęcia pisma. Także sam fakt przechowywania pisma w placówce pocztowej przez okres 14 dni, o którym mowa w art. 150 § 1 o.p., bez względu na zachowanie przy awizowaniu terminów 7-dniowych z art. 150 § 1a tej ustawy, nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że doszło do skutecznego doręczenia pisma w drodze doręczenia zastępczego[43].

3.1.10. *Właściwość organów podatkowych*. Artykuł 18b o.p. należy tak interpretować, iż organ podatkowy właściwy w sprawie w dniu wszczęcia kontroli podatkowej pozostaje w niej właściwy również w zakresie postępowania podatkowego, choćby w trakcie kontroli lub po jej zakończeniu nastąpiło zdarzenie powodujące zmianę właściwości organu. Na tle treści wskazanego wyżej przepisu zaistniał spór, czy organ podatkowy, który jako właściwy wszczął kontrolę podatkową, dalej pozostaje właściwy w zakresie prowadzenia postępowania podatkowego, gdy podatnik po zakończeniu kontroli podatkowej zmienił swoją siedzibę, czyli nastąpiło zdarzenie powodujące zmianę właściwości miejscowej organu podatkowego, tzn. czy w takim przypadku właściwość organu podatkowego do wszczęcia i prowadzenia postępowania podatkowego powinna zostać określona na podstawie art. 18a o.p., jak uważał sąd pierwszej instancji, czy na podstawie art. 18b o.p., jak wywodził w skardze kasacyjnej organ odwoławczy. NSA dokonując wykładni art. 18b o.p. w aspekcie gramatycznym oraz systemowym wewnętrznym przyjął, że skoro art. 18b o.p. stanowi o zachowaniu ciągłości właściwości „w sprawie" w przypadku wszczęcia kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego, to brak jest podstaw do ograniczania określonej w nim zasady do zachowania ciągłości właściwości organu jedynie w zakre-

[40] Wyrok z 13 lipca 2010 r., II FSK 502/09.

[41] Wyrok z 2 kwietnia 2010 r., II FSK 548/09.

[42] Wyrok z 27 maja 2010 r., II FSK 237/09.

[43] Wyrok z 24 czerwca 2010 r., II FSK 281/09.

sie wszczętego w danej sprawie rodzaju postępowania (kontroli podatkowej albo postępowania podatkowego), jeżeli norma tego przepisu stanowi o pozostawaniu tego organu „właściwym w sprawie" bez takiego ograniczenia[44].

3.1.11. *Skuteczność odwołania pełnomocnictwa względem organu i jej konsekwencje*. Artykuł 137 § 2 i 3 o.p. należy tak rozumieć, że wypowiedzenie pełnomocnictwa procesowego przez mocodawcę odnosi skutek prawny w stosunku do organu podatkowego dopiero z chwilą uzyskania wiedzy o tym fakcie przez organ. Oświadczenie o wypowiedzeniu pełnomocnictwa powinno być przy tym złożone organowi w formie pisemnej lub zgłoszone ustnie do protokołu. Jesli przed czynnością doręczenia przesyłki pełnomocnikowi podatnika organ otrzyma pisemne jego odwołanie (cofnięcie), odmowa przyjęcia takiej przesyłki przez jej adresata nie może wywołać skutku określonego w art. 153 § 2 o.p., gdyż należy uznać, że doręczenie nastąpiło w stosunku do osoby nieuprawnionej do odbioru takiej przesyłki[45].

3.1.12. *Braki formalne podania*. Instytucja wezwania do usunięcia braków w trybie art. 169 § 1 o.p. ma służyć usunięciu braków formalnych podania wynikających ze ściśle określonych przepisów, jednak nie może być stosowana, gdy co prawda brak formalny występuje, ale nie niweczy on możliwości rozpoznania sprawy. Jeśli w sprawie o zwrot podatku od towarów i usług strona – wezwana w trybie art. 169 § 1 o.p. do dostarczenia oryginału sporządzonego przez tłumacza przysięgłego, tłumaczenia na język polski zaświadczenia wskazującego, że podmiot uprawniony jest podatnikiem podatku od wartości dodanej lub podatku o podobnym charakterze zarejestrowanym w kraju siedziby, miejsca zamieszkania albo stałego miejsca prowadzenia działalności, ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej – dostarczyła nieuwierzytelnioną kopię dokumentu tłumaczenia na język polski treści wskazanego zaświadczenia, to zdaniem organów stanowiło to podstawę do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Sądy administracyjne obu instancji uznały, że nie w każdym przypadku brak przetłumaczenia fragmentu dokumentu uniemożliwia rozpoznanie wniosku. Sporne zaświadczenie zostało złożone według polskiego wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu podatku od towarów i usług niektórym podmiotom[46]. Zgodnie z jego treścią właściwy organ podatkowy Austrii zaświadczył, że strona została zarejestrowana jako osoba (przedsiębiorca) podlegająca podatkowi od towarów i usług lub podatkowi o podobnym charakterze pod podanym numerem identyfikującym. Skoro zaświadczenie ma zostać sporządzone przez organ innego państwa, to oczywiste jest, że musi zostać wypełnione w języku urzędowym kraju wystawienia.

Z samego wzoru zaświadczenia wynika, że wypełnienie go polega na wpisaniu nazwy podmiotu, adresu siedziby, numeru identyfikującego oraz podpisania go przez uprawnione osoby i umieszczenia pieczęci organu. W tym zakresie tłumaczenie jest zbędne, a ewentualna weryfikacja rzetelności zaświadczenia możliwa jest tylko w przypadku oryginału (pieczęć i podpis). Jedynym elementem treści zaświadczenia podlegającym tłumaczeniu jest rodzaj prowadzonej działalności lub branża, pozycja ta nie ma jednak znaczenia dla uprawnienia strony, a zatem dla rozpoznania wniosku. Zauważono, że rozporządzenie wyłącza wprawdzie z kręgu podmiotów uprawnionych do zwrotu podatku te podmioty, które wykonują na terytorium RP usługi wymienione w § 2 ust. 3 rozporządzenia, jednak decydujące znaczenie ma w tym wypadku faktyczna działalność na terytorium RP, a nie widniejąca w zaświadczeniu. Kryterium to powinno być zatem weryfikowane np. poprzez treść faktury czy inne środki dowodowe. W konsekwen-

[44] Wyrok z 22 czerwca 2010 r., I FSK 1020/09.

[45] Wyrok z 15 kwietnia 2010 r., I FSK 256/09.

[46] Dz. U. Nr 89, poz. 851.

cji brak tłumaczenia przysięgłego obcojęzycznej części zaświadczenia jest brakiem formalnym wniosku, jednak nie powoduje on niemożności jego rozpoznania[47].

3.1.13. *Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji*. Z art. 247 § 1 pkt 2 o.p. wynika, iż o braku podstawy prawnej można mówić wtedy, kiedy nie istnieje przepis prawa pozwalający regulować daną materię w drodze decyzji administracyjnej. Decyzją wydaną bez podstawy prawnej będzie decyzja w sprawie, którą załatwia się w formie czynności materialno-technicznej[48].

Przesłanki nieważności decyzji administracyjnej określone w art. 247 § 1 o.p. mają równą moc prawną. Zaistnienie którejkolwiek z nich skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji. Najbardziej pojemna zakresowo jest przesłanka rażącego naruszenia prawa (art. 247 § 1 pkt 3 o.p.), w której mieszczą się nie tylko te wszystkie przypadki skutkujące stwierdzeniem nieważności, które ustawodawca nazwał i opisał w art. 247 § 1 pkt 1–2 i 4–8 o.p., ale także wszystkie inne kwalifikowane wady prawne decyzji, których nie można tolerować w demokratycznym i praworządnym państwie[49].

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 247 § 1 pkt 3 o.p. zachodzi nie tylko wtedy, kiedy istnieje oczywisty dysonans pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją, ale także gdy organ podatkowy wydał decyzję ostateczną w oparciu o przepis prawa krajowego, która to norma prawna, poprzez proste zestawienie, pozostaje w oczywistej sprzeczności z prawem wspólnotowym. NSA wskazując na treść art. 249 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej argumentował, że sądy, jak i organy administracji publicznej w procesie stosowania prawa, dokonując odkodowania treści normy prawnej, nie mogą poprzestać jedynie na prostym odczytaniu treści przepisu krajowego. Nawet w sytuacji braku wątpliwości w zakresie interpretacji przepisu sądy i organy administracji publicznej zobowiązane są do analizy unormowań prawa wspólnotowego, w tym w szczególności regulacji zawartych w dyrektywach, należy ocenić, czy w prawidłowy sposób dokonano implementacji zapisów dyrektyw do prawa krajowego[50].

3.2. Podatek od towarów i usług

Zagadnienia związane z podatkiem od towarów i usług były rozstrzygane głównie na podstawie ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[51] i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy, biorąc pod uwagę prawodawstwo unijne.

3.2.1. *Opodatkowanie usług*. Nabycie przez bank wierzytelności pieniężnej z tytułu udzielonego kredytu od innego banku na podstawie art. 509 § 1 k.c. nie jest usługą w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r., w szczególności nie jest usługą ściągania długów, o której mowa w poz. 3 załącznika nr 4 do tej ustawy[52].

W świetle art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 8 ust. 1 w zw. z art. 7, art. 19 ust. 1 w zw. z ust. 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. czynność polegającą na zwrocie nakładów poniesionych na cudzą rzecz za wynagrodzeniem należy kwalifikować jako usługę podlegającą opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług według 22% stawki, dla której obowiązek podatkowy powstaje z chwilą wystawienia faktury nie później niż w terminie 7 dni od dokonania tej transakcji – rozliczenia nakładów[53].

[47] Wyrok z 28 września 2010 r., I FSK 1506/09.
[48] Wyrok z 2 lutego 2010 r., II FSK 1401/08.
[49] Wyrok z 24 czerwca 2010 r., II FSK 322/09.
[50] Wyrok z 11 czerwca 2010 r., I FSK 449/09.
[51] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm., dalej: ustawa VAT z 2004 r.
[52] Wyrok z 12 stycznia 2010 r., I FSK 1627/08.
[53] Wyrok z 16 marca 2010 r., I FSK 161/09.

Na podstawie obowiązującego od 1 stycznia 2008 r. art. 43 ust. 1 pkt 14 ustawy o VAT z 2004 r. zwolnieniu od podatku od towarów i usług podlega świadczenie usług przez techników dentystycznych w ramach wykonywania ich zawodu, a także dostawa protez dentystycznych lub sztucznych zębów przez techników dentystycznych, zarówno gdy czynności te są przez tych techników wykonywane na własny rachunek, jak również gdy są one przez nich wykonywane w ramach zatrudnienia w spółce kapitałowej lub osobowej[54].

Dokonując wykładni art. 30 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. uznano, że w transakcjach obrotu walutami, w których żadne opłaty i prowizje nie są naliczane, podstawę opodatkowania stanowi zrealizowany wynik (zysk brutto), przy uwzględnieniu ceny nabycia walut przez podatnika od usługobiorcy w danym okresie[55].

Wyjaśniając wątpliwości interpretacyjne w kwestii nabycia przez wspólnotę mieszkaniową usługi w ramach zarządu wspólną nieruchomością przyjęto, że w tej sytuacji wspólnota mieszkaniowa działa we własnym imieniu i na swoją rzecz jako „osoba ustawowa" w rozumieniu art. 33 k.c., będąca jednostką organizacyjną odrębną od właścicieli, co oznacza, że nie świadczy w tym zakresie usług na rzecz właścicieli lokali w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. i nie ma podstaw do refakturowania ponoszonych przez wspólnotę wydatków na rzecz właścicieli lokali[56].

3.2.2. *Opodatkowanie obrotu towarami*. Określona w art. 42 ust. 1, 12 i 13 ustawy o VAT z 2004 r. konstrukcja spełnienia warunków uprawniających do zastosowania przez podatnika stawki 0% z tytułu wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów w okresie miesiąca i pozbawienia go prawa do tej stawki, jeżeli dostawy tej nie wykaże w deklaracji za miesiąc dokonania wysyłki ze stawką krajową, godzi w zasadę neutralności podatkowej VAT i pozostaje w sprzeczności art. 138 ust. 1 Dyrektywy Rady 2006/112/WE, gdy niesporne jest, że podatnik dokonał wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów i nie zachodzą okoliczności wskazujące na jakiekolwiek nadużycie podatkowe[57].

W uchwale z 11 października 2010 r., I FPS 1/10, uznano, że w świetle art. 42 ust. 1, 3 i 11 ustawy z 2004 r. o VAT dla zastosowania stawki 0% przy wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów wystarczy, aby podatnik posiadał jedynie niektóre dowody, o jakich mowa w art. 42 ust. 3 ustawy, uzupełnione dokumentami wskazanymi w art. 42 ust. 11 ustawy lub innymi dowodami w formie dokumentów, o których mowa w art. 180 § 1 o.p., jeżeli łącznie potwierdzają fakt wywiezienia i dostarczenia towarów będących przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy do nabywcy znajdującego się na terytorium państwa członkowskiego innym niż terytorium kraju. Natomiast w uchwale z 8 listopada 2010 r., I FPS 3/10, uznano, że w świetle art. 29 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. w stanie prawnym obowiązującym w 2006 r. podmiot świadczący usługi leasingu powinien włączyć do podstawy opodatkowania tych usług koszty ubezpieczenia przedmiotu leasingu.

Jeżeli w ramach jednej nieruchomości następuje sprzedaż na odrębną własność lokalu mieszkalnego wraz ze stosownym udziałem w jej częściach wspólnych, w ramach którego określono sposób korzystania z części nieruchomości wspólnej w ten sposób, że przydzielono nabywcy prawo do korzystania z określonego miejsca postojowego, to sprzedaż ta ma charakter jednej transakcji i na podstawie art. 2 pkt 12 u.p.t.u. w zw. z § 5 ust. 1a pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[58] podlega opodatkowaniu stawką 7%. Podział *quoad usum* nie podlega

[54] Wyrok z 23 marca 2010 r., I FSK 211/09.

[55] Wyrok z 21 stycznia 2010 r., I FSK 1846/08.

[56] Wyrok z 16 września 2010 r., I FSK 742/10.

[57] Wyrok z 15 stycznia 2010 r., I FSK 807/09.

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

opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, a jedynie sprzedaż lokalu i towarzyszącego mu udziału w nieruchomości wspólnej[59].

Jeżeli w ramach nieruchomości budynkowej następuje sprzedaż na odrębną własność lokalu mieszkalnego wraz z przynależnym udziałem w jej częściach wspólnych, w ramach którego określono sposób korzystania z części nieruchomości wspólnej w ten sposób, że przydzielono nabywcy prawo do korzystania z określonego miejsca postojowego, to sprzedaż ta stanowi jednolite świadczenie i na podstawie art. 2 pkt 12 ustawy o VAT z 2004 r. w zw. z § 5 ust. 1a pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 27 kwietnia 2004 r. podlega opodatkowaniu stawką 7%. Gdy sprzedaż obejmuje dwa przedmioty: lokal mieszkalny oraz udział w wyodrębnionym na odrębną własność lokalu niemieszkalnym (użytkowym) w budynku mieszkaniowym, to stawką opodatkowania 7% objęta jest jedynie dostawa lokalu mieszkalnego, a sprzedaż udziału w lokalu niemieszkalnym (użytkowym, garażowym), z określeniem sposobu korzystania z miejsc postojowych w ramach podziału *quoad usum*, opodatkowana jest stawką 22%[60].

Pomieszczenie garażowe znajdujące się w budynku mieszkalnym nie jest lokalem użytkowym w rozumieniu art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. b/ ustawy o VAT z 2004 r., albowiem stanowiąc część składową samodzielnego lokalu mieszkalnego nie może być przedmiotem odrębnej od tego lokalu dostawy towarów[61].

W świetle art. 19 ust. 13 pkt 3 i art. 41 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. w zw. z pkt 49 załącznika nr 3 do ustawy, w przypadku sprzedaży czasopism wraz z załączonymi do nich dodatkowymi przedmiotami nie ma podstaw do rozciągania regulacji odnoszących się do tych wydawnictw na inne załączone do nich towary jedynie z tytułu ich łącznej sprzedaży, co oznacza, że mamy do czynienia ze sprzedażą obejmującą dwa odrębne towary opodatkowane podatkiem od towarów i usług na zasadach określonych dla ich przedmiotu (moment powstania obowiązku podatkowego i stawka podatku). Jedynie gdy pomiędzy czasopismem jako rzeczą główną i dodatkiem jako towarem pomocniczym zachodzi faktyczna i trwała więź funkcjonalna wskazująca, że dodatek musi być używany jako rzecz pomocnicza w stosunku do czasopisma, stanowiąc jego integralną część, i nie prowadzi to do nadużycia prawa, na zasadzie wyjątku od powyższej reguły dostawę towarów ujętych w ramach tzw. zestawów wydawniczych należałoby traktować jako jednolite świadczenie do celów stosowania podatku VAT, a więc stosować do niej normy opodatkowania określone dla dostawy mającej charakter zasadniczy[62].

Nielegalny pobór energii w rozumieniu art. 3 pkt 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[63] jako nieoparty na tytule prawnym wskazującym obowiązek dostawy energii oraz wysokość wynagrodzenia nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, gdyż w takim przypadku po stronie przedsiębiorstwa energetycznego nie występuje czynność przeniesienia prawa do rozporządzenia towarem (energią) jako właściciel w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., a wypłacone w takich okolicznościach z tego tytułu odszkodowanie, w tym w wysokości opłat określonych w taryfach, nie jest wynagrodzeniem (płatnością) za dostawę towaru w ujęciu art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, lecz rekompensatą za poniesioną szkodę[64].

3.2.3. *Odliczanie podatku naliczonego*. Gdy na dokumencie zapłaty rolnikowi ryczałtowemu należności z faktury VAT RR brak jest wskazania jedynie daty wystawienia tej faktury, a spełnione są wszystkie inne warunki określone w art. 116 ust. 6 ustawy o VAT z 2004 r., w tym podano

[59] Wyrok z 23 marca 2010 r., I FSK 299/09.
[60] Wyrok z 11 maja 2010 r., I FSK 724/09.
[61] Wyrok z 14 maja 2005 r., I FSK 607/09.
[62] Wyrok z 27 maja 2010 r., I FSK 937/09.
[63] Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.
[64] Wyrok z 23 marca 2010 r., I FSK 331/09.

numer takiej faktury pozwalający na jednoznaczne przyporządkowanie dokumentu zapłaty do konkretnej transakcji określonej w tej fakturze i zweryfikowanie terminowości dokonania tej zapłaty, pozbawienie nabywcy produktów rolnych prawa zwiększenia podatku naliczonego o zryczałtowany zwrot podatku, o którym mowa w art. 86 ust. 2 tej ustawy, w rozliczeniu za miesiąc, w którym dokonano zapłaty, narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP[65].

Przyjęcie przez ustawodawcę za miarodajne i wystarczające dla celów dokonania zryczałtowanego zwrotu podatku oświadczenia o posiadaniu statusu rolnika ryczałtowego oznacza, że czynny podatnik VAT, wykonując przewidziane w ustawie czynności związane z nabyciem produktów rolnych od rolnika ryczałtowego, jest uprawniony – po spełnieniu warunków z art. 116 ust. 6 ustawy o VAT z 2004 r. – do zwiększenia kwoty podatku naliczonego o zryczałtowany zwrot podatku niezależnie od tego, czy oświadczenie dostawcy produktów rolnych, o którym mowa w art. 116 ust. 3 tej ustawy, jest zgodne z prawdą, czy też nie. Późniejsze wykazanie, że oświadczenie to jest nieprawdziwe, nie powoduje negatywnych skutków dla wystawcy faktury VAT RR, w szczególności nie wpływa na możliwość skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 116 ust. 6. W wyroku tym wskazano również, że skoro zgodnie z art. 413 Dyrektywy 2006/112/WE Rady weszła ona w życie 1 stycznia 2007 r., jej przepisy znajdują zastosowanie w sprawach dotyczących okresów rozliczeniowych począwszy od stycznia 2007 r.[66]

W świetle art. 86 ust. 10 pkt 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 lit. b/ ustawy o VAT z 2004 r. odliczenie podatku naliczonego z faktury wystawionej na poczet przyszłej zaliczki nie może nastąpić za okres rozliczeniowy wcześniejszy od tego, w którym na podstawie art. 19 ust. 11 ustawy o VAT powstaje obowiązek podatkowy z tytułu otrzymania zaliczki[67].

Odnosząc się do wniosku o interpretację sformułowanego następująco: „Czy w przypadku gdy samochód nabyty w celu dalszej odsprzedaży będzie również wykorzystywany do jazd testowych lub jako pojazd zastępczy przez okres dłuższy niż rok, nie ma obowiązku korygowania odliczonego wcześniej podatku VAT i czy spółka ma prawo dokonać dostawy samochodu nabytego w celach handlowych, który również był wykorzystywany do jazd testowych lub jako pojazd zastępczy przez okres dłuższy niż rok, ze stawką VAT 22%" stwierdzono, że do podatników określonych w art. 86 ust. 4 pkt 7a ustawy o VAT z 2004 r. nie mają zastosowania ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego określone w ust. 3 tego artykułu, a ma zastosowanie art. 86 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., przewidujący jako zasadę prawo do odliczenia podatku naliczonego, której warunkiem zastosowania jest to, by nabyte towary i usługi były wykorzystywane do działalności opodatkowanej[68].

Artykuł 108 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. nie ma zastosowania w stosunku do faktury wewnętrznej wykazującej podatek należny z tytułu nabycia towaru wadliwie zakwalifikowanego jako nabycie wewnątrzwspólnotowe, jeżeli podatnik rozliczył z tytułu tej czynności podatek należny, dokonując równocześnie jego odliczenia, a organ podatkowy stwierdzając wadliwość takiego rozliczenia wyeliminował z niego podatek odliczony, czego konsekwencją musi być także korekta przez ten organ podatku należnego od tej czynności wykazanego w fakturze wewnętrznej[69].

3.2.4. *Podmiot podatku VAT*. Urząd gminy nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. będąc jednostką pomocniczą organu wyko-

[65] Wyrok z 11 marca 2010 r., I FSK 267/09.
[66] Wyrok z 25 marca 2010 r., I FSK 368/09.
[67] Wyrok z 24 czerwca 2010 r., I FSK 1079/09.
[68] Wyrok z 29 października 2010 r., I FSK 1875/09.
[69] Wyrok z 2 lipca 2010 r., I FSK 1203/09.

nawczego gminy, jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), gdyż wykonując w imieniu i na rzecz gminy zadania tego organu, nie jest jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, wykonującą samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2 tego artykułu. Z tytułu realizacji czynności – jeżeli są one wykonywane na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych – podatnikiem podatku od towarów i usług w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 6 ustawy o VAT z 2004 r. jest gmina będąca osobą prawną, która stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[70] jest uprawniona do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie określonym w art. 7 i art. 10 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[71].

3.2.5. *Opodatkowanie przy udzielaniu przez podatnika rabatu cenowego*. Artykuł 29 ust. 4 ustawy o VAT z 2004 r. w brzmieniu obowiązującym do 30 listopada 2008 r. należy interpretować w ten sposób, że udzielenie przez podatnika rabatu cenowego nie bezpośredniemu jego kontrahentowi, lecz kolejnemu odbiorcy w łańcuchu dystrybucji jego towaru stanowi dla tego podatnika podstawę do obniżenia swojego obrotu o kwotę udzielonego rabatu, jeżeli jest on udokumentowany dowodem księgowym w rozumieniu przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości[72], np. notą księgową[73].

Z wykładni gramatycznej oraz systemowej art. 29 ust. 4 ustawy o VAT z 2004 r. oraz § 16 ust. 1 i § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[74], wynika, że jeżeli podatnik dokonuje obniżenia obrotu z tytułu rabatu udzielonego po wystawieniu faktur, fakt udzielenia takiego rabatu – zgodnie z § 16 ust. 1 ww. rozporządzenia w zw. z art. 29 ust. 4 ustawy o VAT – musi zostać przez niego udokumentowany fakturą korygującą. Podstawę obniżenia obrotu na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o VAT stanowią również kwoty wynikające z faktur korygujących wystawionych na podstawie § 17 ust. 1 rozporządzenia M.F. z 25 maja 2005 r., czyli w razie stwierdzenia pomyłki w cenie, stawce lub kwocie podatku bądź w jakiejkolwiek innej pozycji faktury. Jeżeli zatem wypłacanych kontrahentom premii pieniężnych z tytułu osiąganego poziomu udokumentowanych fakturami zakupów podatnik nie traktuje jako formy nagrody za osiągnięte wyniki, lecz jako rabat stanowiący podstawę do obniżenia swojego obrotu na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o VAT, z uwagi na § 16 ust. 1 rozporządzenia MF z 25 maja 2005 r. udzielenie takiego rabatu podatnik obowiązany jest udokumentować w formie faktury korygującej odnoszącej się do wszystkich faktur stanowiących podstawę udzielenia rabatu[75].

3.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

3.3.1. *Ulgi i zwolnienia*. Wiele wyroków zapadłych w 2010 r. w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczyło zwolnień podatkowych. Na uwagę zasługują zwłaszcza wyroki z 22 lipca 2010 r., II FSK 542/09 i z 7 października 2010 r., II FSK 961/09, które odnosiły się do wykładni art. 21 ust. 1 pkt 50 u.p.d.o.f., oraz wyroki z 5 sierpnia 2010 r., II FSK 517/09 i z 25 maja 2010 r., II FSK 106/09, w których NSA wypowiedział się w kwestii wykładni art. 21 ust. 1 pkt 46 u.p.d.o.f.

[70] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

[71] Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm. – wyrok z 23 marca 2010 r., I FSK 273/09.

[72] Dz. U. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

[73] Wyrok z 13 kwietnia 2010 r., I FSK 600/09.

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

[75] Wyrok z 27 maja 2010 r., I FSK 883/09.

Wyrok o II FSK 517/09 dotyczył wykładni art. 21 ust. 1 pkt 46 u.p.d.o.f., który wyłącza z opodatkowania dochody otrzymane przez podatnika, jeżeli:

- pochodzą od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych ze środków bezzwrotnej pomocy, w tym ze środków programów ramowych badań, rozwoju technicznego i prezentacji Unii Europejskiej i z programów NATO przyznanych na podstawie jednostronnej deklaracji lub umów zawartych z tymi państwami, organizacjami lub instytucjami przez Radę Ministrów, właściwego ministra, agencje rządowe lub agencje wykonawcze, w tym również gdy przekazanie tych środków jest dokonywane za pośrednictwem podmiotu upoważnionego do rozdzielania środków bezzwrotnej pomocy oraz gdy podatnik bezpośrednio realizuje cel programu finansowanego z bezzwrotnej pomocy;
- zwolnienie nie ma zastosowania do dochodów osób fizycznych, którym podatnik bezpośrednio realizujący cel programu zleca – bez względu na rodzaj umowy – wykonanie określonych czynności w związku z realizowanym przez niego programem.

Aby dochód mógł podlegać zwolnieniu, muszą być spełnione łącznie obie przesłanki wymienione w tym przepisie. Dochód podatnika jest zwolniony z podatku dochodowego od osób fizycznych, jeżeli pochodzi ze środków bezzwrotnej pomocy przyznanych przez podmioty uprawnione, a podatnik bezpośrednio realizuje cel programu finansowany z tych środków, przy czym „realizowanie celu programu w sposób bezpośredni nie oznacza […], w rozumieniu interpretowanego przepisu, obowiązku osobistego jego wykonania przez podatnika będącego beneficjentem bezzwrotnej pomocy. Może on tego dokonać przy pomocy innych podmiotów gospodarczych lub też osób przez siebie zatrudnionych, nie tracąc przy tym przymiotu (bezpośredniości)". W konsekwencji „powierzenie innym podmiotom w ramach realizowanego programu wykonania poszczególnych czynności składających się na pewną całość nie można utożsamiać z bezpośrednią realizacją programu przez te podmioty". Dochód uzyskany przez podmioty, którym jedynie powierzono wykonanie powyższych czynności, a nie odpowiadają one za całościową realizację projektu, nie korzysta ze zwolnienia, o jakim mowa w art. 21 ust. 1 pkt 46 u.p.d.o.f.

Z kolei w wyroku o sygn. akt II FSK 106/09 zawarto tezę, że art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. a/ u.p.d.o.f. nie przesądza, komu powinny być przekazane środki, aby podatnik mógł skorzystać ze zwolnienia, o którym mowa w tym przepisie. Istotne jest natomiast, aby środki tworzące dochód podatnika pochodziły z bezzwrotnej pomocy rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych. Art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. a *in fine* u.p.d.o.f. przewiduje, że zwolnienie przysługuje podatnikowi, zarówno gdy otrzyma on środki na swój rachunek bezpośrednio od pierwotnych dawców, to jest rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych oraz międzynarodowych instytucji finansowych, jak i gdy otrzyma środki od podmiotu krajowego albo obcego upoważnionego do rozdzielania środków beneficjentom.

W wyroku o sygn. akt II FSK 542/09 odniesiono się do kwestii określenia zakresu zwolnienia podatkowego przewidzianego w art. 21 ust. 1 pkt 50 u.p.d.o.f. Stosownie do treści tego przepisu wolne od podatku dochodowego są m.in. przychody otrzymane w związku ze zwrotem wkładów w spółce osobowej do wysokości wniesionych wkładów. Przyjęta w tym przepisie formuła (przychody otrzymane w związku ze zwrotem wkładów) oznacza, że odnosi się on do wszystkich przypadków zwrotu wkładów, a więc zarówno do przypadku wystąpienia wspólnika ze spółki, jak i do przypadku jej likwidacji. Majątek otrzymany przez wspólnika spółki jawnej w przypadku jej likwidacji nie stanowi przychodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych do wysokości wniesionego do spółki wkładu (art. 21 ust. pkt 50 u.p.d.o.f.), w tym wkładu podwyższonego z już opodatkowanych zysków spółki; nadwyżka otrzymana przez wspólnika ponad wartość wkładu podlega opodatkowaniu jako

przychód z praw majątkowych (art. 18 u.p.d.o.f.), z tym że dochód wspólnika opodatkowany jest tylko raz: albo przy wypłacie zysku z działalności spółki, albo przy okazji rozliczenia jej majątku przekraczającego wartość wkładu wspólnika. Jeżeli otrzymany i opodatkowany zysk z działalności spółki wspólnik pozostawia w spółce, a zatem reinwestuje, to tym samym zwiększa wartość wniesionego przez siebie do tej spółki wkładu. Likwidacja spółki jawnej nie zmienia sytuacji prawnopodatkowej jej wspólników, gdyż zwrot wniesionych wkładów jest podatkowo neutralny.

Zgadzając się z tezą powyższego wyroku dotyczącą zakresu zwolnienia przewidzianego w art. 21 ust. 1 pkt 50 u.p.d.o.f., w wyroku II FSK 961/09 zakwestionowano stanowisko, zgodnie z którym nadwyżka otrzymana przez wspólnika ponad wartość wkładu podlega opodatkowaniu jako przychód z praw majątkowych (art. 18 u.p.d.o.f.). NSA wskazał, że „wkład do spółki jest wprawdzie prawem majątkowym, jednakże ustawodawca w art. 5b ust. 2 u.p.d.o.f. wyraźnie określił, że przychody wspólnika z udziału w spółce osobowej, określone w art. 8 ust. 1 uznaje się za przychody ze źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., a to oznacza, że wówczas wyłączone jest stosowanie do nadwyżki, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 50 u.p.d.o.f., art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 18 u.p.d.o.f."

Co do zwolnienia z art. 26 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. wypowiedziano się w wyroku z 27 maja 2010 r., II FSK 198/09, w którym wskazano, że ulga przewidziana w art. 26 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. (w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 1997 r.) – możliwość odliczenia od dochodu przed opodatkowaniem wydatków poniesionych w 2000 r. na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z przeznaczeniem na wynajem – ma zastosowanie jedynie do budynku zawierającego więcej niż cztery mieszkania[76]. Ustalając językowe znaczenie przepisu należy bowiem brać pod uwagę także jego kontekst systemowy i funkcjonalny, a więc na przykład inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji.

W kwestii tzw. ulgi odsetkowej z art. 26b ust. 1 u.p.d.o.f. uznano, że przepis ten pozwala na zastosowanie ulgi odsetkowej jedynie w przypadku odsetek od kredytu zaciągniętego wprost na sfinansowanie budowy budynku mieszkalnego, wniesienia wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej na nabycie prawa do nowobudowanego budynku mieszkalnego albo lokalu mieszkalnego w takim budynku, w przypadku zakupu nowo wybudowanego budynku lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy bądź od osoby, która wybudowała ten budynek w wykonywaniu działalności gospodarczej, nadbudowy lub rozbudowy budynku na cele mieszkalne lub przebudowy (przystosowania) budynku niemieszkalnego, w której wyniku powstaje samodzielnie mieszkanie spełniające wymogi prawa budowlanego. Prawidłowa językowa wykładnia norm tego przepisu nie daje usprawiedliwionych podstaw do stosowania ulgi odsetkowej w spłacie kredytu przeznaczonego na zwrot wcześniej zaciągniętych zobowiązań, nawet jeśli te wcześniejsze zobowiązania służyły celom wymienionym w art. 26 b ust. 1 pkt 1–4 ustawy podatkowej[77].

3.3.2. *Prawnopodatkowa kwalifikacja otrzymania udziałów w spółce osobowej w zamian za wniesiony do niej aport*. W sprawie prawnopodatkowej kwalifikacji otrzymania udziałów w spółce osobowej w zamian za wniesiony do niej aport (w postaci udziałów w spółce akcyjnej) uznano, że opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych nie podlega wniesienie aportu w postaci udziałów w spółce kapitałowej do spółki osobowej. Po pierwsze, art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a/ u.p.d.o.f. należy interpretować z uwzględnieniem treści art. 17 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy: „Aby

[76] § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46 ze zm.

[77] Wyrok z 23 listopada 2010 r., II FSK 1302/09.

[…] zaoferowanie […] aportu generowało podlegający opodatkowaniu dochód (przychód po pomniejszeniu go o koszty), konieczne jest, aby aport był wniesiony do spółki kapitałowej, a nie osobowej. Tak więc a *contrario* w razie wniesienia aportu do spółki osobowej w zamian za udziały w takiej spółce nie powstaje przychód podlegający opodatkowaniu". Po drugie, wniesienie do spółki osobowej wkładu niepieniężnego w postaci udziałów w spółce akcyjnej nie stanowi czynności odpłatnej. Wniesienie aportu do spółki osobowej „nie powoduje przyrostu majątkowego po stronie wnoszącej go osoby. W zamian za wniesiony aport osoba fizyczna otrzymuje bowiem jedynie udziały. One zaś są surogatem uprawnień nie tylko natury materialnej (nabycie prawa do udziału w zyskach i stratach spółki), ale są wyznacznikiem przede wszystkim praw korporacyjnych, a więc związanych z prowadzeniem spółki i wpływaniem na jej działalność, co wynika z przepisów zawartych w k.s.h., szczególnie w tytule II (Spółki osobowe) tego Kodeksu. Stąd do czasu, aż nastąpi zbycie udziału w takiej spółce, po stronie wspólnika nie nastąpi dochód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych"[78].

3.3.3. *Opodatkowanie dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów*. W odniesieniu do rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu w sprawie dochodów nieujawnionych nie zmieniono dotychczasowej linii orzeczniczej. W wyroku z 19 października 2010 r., II FSK 1003/09, stwierdzono, że z „art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. wynika, że podatnik obowiązany jest, w celu uchronienia się przed niekorzystnymi dla siebie skutkami procesowymi, wskazać lub dostarczyć środki bądź źródła dowodowe, które posłużyłyby, obok materiału dowodowego zgromadzonego przez organ podatkowy z urzędu, do udowodnienia istotnych dla rozstrzygnięcia danej sprawy tez". Podobne stanowisko wyrażono w wyroku z 19 października 2010 r., II FSK 1167/10, w którym wypowiedziano się także w kwestii sposobu ustalania podstawy opodatkowania w postępowaniu dotyczącym dochodów nieujawnionych, uznając, że „rozliczając źródło przychodów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., w postępowaniu dotyczącym nieujawnionych źródeł przychodów organ powinien do wydatków w ujęciu art. 20 ust. 3 tej ustawy zaliczyć koszty uzyskania przychodów rzeczywiście poniesione w roku podatkowym, a do wartości zgromadzonego mienia w roku podatkowym pochodzącego ze źródeł opodatkowanych rzeczywiście uzyskane przychody z działalności gospodarczej".

Natomiast w wyroku z 21 maja 2010 r., II FSK 101/09, stawierdzono: „Konstrukcja art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. nakłada na podatnika obowiązek współdziałania z organami podatkowymi w zakresie odnoszącym się do wykazania źródeł przychodów służących sfinansowaniu wydatków. Obowiązek ten nie ogranicza się tylko do uprawdopodobnienia możliwości uzyskania określonych przychodów mających przymiot legalności […] ale wymaga wskazania takich przychodów oraz powołania się na dowody potwierdzające ich uzyskanie. Posiadane przez podatnika zasoby majątkowe, z których chce on rozliczyć swoje przychody w myśl art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., muszą pochodzić z ujawnionych źródeł, bez względu na czas nabycia tych zasobów". W innych wyrokach dotyczących zagadnienia opodatkowania dochodów pochodzących z nieujawnionych źródeł stwierdzono, że mienie zgromadzone przez podatnika w latach poprzedzających, aby mogło stanowić źródło pokrycia wydatków poniesionych w danym roku podatkowym w myśl art. 20 ust. 1 i 3 u.p.d.o.f., musi mieć walor legalności. Oznacza to, że mienie to musi pochodzić wyłącznie z opodatkowanych przychodów albo z przychodów zwolnionych z obowiązku podatkowego[79].

Nierozpoznanie w postępowaniu źródła, z którego podatnik uzyskał zakwestionowane przychody, powoduje, że zachodzi podstawa ich opodatkowania zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. jako dochodów uzyskanych na terytorium RP nawet wtedy, kiedy dochody te znaj-

[78] Wyrok z 22 września 2010 r., II FSK 836/09.

[79] Np. wyrok z 7 stycznia 2010 r., II FSK 3/09.

dowały się na rachunku bankowym założonym za granicą[80]. W art. 20 ust. 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. ustawodawca wprowadził inny wzorzec podstawy opodatkowania niż ten, który jest przewidziany dla podstawy opodatkowania według zasad ogólnych. Odmienne bowiem niż na gruncie zasad ogólnych organy nie opierają się na deklaracji podatkowej podatnika lub na innych dokumentach, które służą wskazaniu jego dochodów, rozumianych w myśl art. 9 u.p.d.o.f. jako nadwyżka pozostała po pomniejszeniu danego przychodu o koszt jego uzyskania, lecz w myśl art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. koncentrują się na poszukiwaniu wydatków podatnika i ustaleniu wartości uprzednio zgromadzonego przez niego mienia[81].

3.3.4. *Opodatkowanie jednolitą stawką 19% dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej na zasadach określonych w art. 30c p.d.o.f.* W wyroku z 20 lipca 2010 r., II FSK 516/09, odniesiono się do opodatkowania jednolitą stawką 19% dochodów z pozarolnicznej działalności gospodarczej na zasadach określonych w art. 30c u.p.d.o.f. Sporne zagadnienie w rozstrzyganej sprawie dotyczyło sankcji przewidzianej w art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f., który stanowi, że jeżeli podatnik uzyska z działalności gospodarczej przychody ze świadczenia usług na rzecz byłego lub obecnego pracodawcy odpowiadające czynnościom, które podatnik lub co najmniej jeden ze wspólników:

- wykonywał w roku poprzedzającym rok podatkowy albo
- wykonywał lub wykonuje w roku podatkowym w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy,

to podatnik ten traci w roku podatkowym prawo do opodatkowania w sposób określony w art. 30c.

NSA wskazał, że użyte w tym przepisie sformułowanie „odpowiadający czynnościom" nie jest równoznaczne sformułowaniu „stosuje się odpowiednio" przede wszystkim z uwagi na fakt, że przepis ten odwołuje się do czynności faktycznych, a nie do innych przepisów prawa. Utrwalone w doktrynie i orzecznictwie pojęcie odpowiedniego stosowania dotyczy jedynie stosowania przepisów prawa. NSA podkreślił, że „sposób kształtowania relacji podatnika z pracodawcą należy postrzegać w kontekście przepisów Kodeksu pracy", a „czynności wykonywane w ramach stosunku pracy to nic innego jak działania objęte zakresem powierzonych pracownikowi obowiązków. Do tych właśnie czynności odsyła art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f., a konkretnie zwrot normatywny »odpowiadający czynnościom«, które podatnik wykonywał w ramach stosunku pracy". W konkluzji uzasadnienia wyroku NSA stwierdził, iż zawarty w art. 9a ust. 3 u.p.d.o.f. zwrot normatywny „odpowiadający czynnościom" należy odnieść do faktycznie wykonywanych przez pracownika czynności powierzonych mu przez pracodawcę w ramach umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę.

3.3.5. *Termin płatności podatku od dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości*. Istotny ze względu na temat oraz niejednomyślność rozstrzygnięcia jest wyrok z 11 czerwca 2010 r., sygn. akt II FSK 268/09, w którym uznano, że zgodnie z art. 28 ust. 3 u.p.d.o.f. najpóźniejszym terminem płatności podatku jest następny dzień po dniu, w którym upłynęły dwa lata od dnia sprzedaży. Tym samym pięcioletni termin przedawnienia w myśl postanowień art. 70 § 1 o.p. należy liczyć od końca roku podatkowego, w którym upłynął ów termin płatności. Z kolei w zdaniu odrębnym zawarto tezę, że zobowiązania podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych powstają z mocy prawa. Ma do nich zastosowanie art. 70 § 1 o.p. stanowiący, że zobowiązanie przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Wśród przyczyn przerwania lub zawieszenia terminu przedawnienia wskazanych w art. 70 i 70a o.p. nie wymienia się czasu realizacji przez podatnika warunku uprawniającego do uzyskania ulgi przewidzianej w ustawach podatkowych.

[80] Wyrok z 16 kwietnia 2010 r., II FSK 2084/08.

[81] Wyrok z 27 maja 2010 r., II FSK 119/09.

3.3.6. *Ograniczony obowiązek podatkowy*. Wykonywanie na terenie Puerto Rico przez mającego stałe miejsce zamieszkania w tym kraju czynności na podstawie umowy pośrednictwa i umowy świadczenia usług (art. 734 § 1 i 2 oraz art. 750 k.c.) i uzyskiwanie przez niego wynagrodzenia bez względu na miejsce jego wypłaty nie będzie podlegało ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Polsce na podstawie art. 3 ust. 2a i 2b u.p.d.o.f., a wypłacający to wynagrodzenie nie będzie zobowiązany do pobierania od niego zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy[82].

3.3.7. *Przychód ze sprzedaży praw majątkowych stanowiących towar giełdowy*. Przychód ze sprzedaży praw majątkowych stanowiących towar giełdowy, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. d/ ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych[83], będący odrębnym od wytworzonej energii przedmiotem obrotu, ale nie uzyskiwany przez podatnika prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie obrotu tymi świadectwami, jest przychodem ze sprzedaży praw majątkowych, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 17 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 10 u.p.d.o.f.[84]

3.3.8. *Opodatkowanie przychodów wspólników spółki jawnej uzyskującej przychody na podstawie umów o zarządzanie przedsiębiorstwem*. W uchwale z 26 kwietnia 2010 r., II FPS 10/09, uznano, że przychody wspólników, o których mowa w art. 5b ust. 2 u.p.d.o.f., uzyskiwane po 1 stycznia 2008 r. z udziałów w spółce jawnej uzyskującej przychody na podstawie umów o zarządzanie przedsiębiorstwem, kontraktów menedżerskich lub umów o podobnym charakterze nie podlegają opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 30c ust. 1 tej ustawy. NSA wskazał, że przychodami z umów o zarządzanie przedsiębiorstwem, kontraktów menedżerskich lub umów o podobnym charakterze są przychody z działalności wykonywanej osobiście, również gdy – jak to wynika z art. 13 pkt. 9 u.p.d.o.f. – są one zawierane w ramach prowadzonej przez podatnika pozarolniczej działalności gospodarczej. Istotą umowy o zarządzanie w ramach działalności gospodarczej w świetle przepisów ustawy o podatku dochodowym jest podjęcie we własnym imieniu i wykonywanie działalności gospodarczej, tak jak to ma miejsce w przypadku umów menedżerskich. Z tego powodu umowy te – ze względu na swoją istotę, która polega właśnie na samodzielnym, czyli pozbawionym podległości w zarządzaniu przedsiębiorstwem albo innymi podmiotami przez menedżerów – powinny zostać zaliczane do przychodów z działalności wykonywanej osobiście.

3.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

3.4.1. *Zakres opodatkowania*. Zawarty w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.[85] zwrot normatywny „przychody z działalności rolniczej" oznacza, że ustawodawca odwołuje się w nim do efektów działalności rolniczej, a nie do działalności rolniczej jako takiej. Omawianym zwolnieniem przedmiotowym, którego zakresu nie można interpretować rozszerzająco, objęte są tylko te czynności (zdarzenia gospodarcze), które zostały wprost wymienione w art. 2 ust. 2 u.p.d.o.p. Zastosowany zabieg legislacyjny nakazuje odczytywać treść art. 2 ust. 1 pkt 1 bezpośrednio w powiązaniu z ust. 2 tego artykułu, który w sposób precyzyjny i wyczerpujący określa zakres i charakter działalności rolniczej, najogólniej polegającej na wytwarzaniu produktów roślinnych i zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym lub przetrzymywaniu (hodowli) zakupionych zwierząt i roślin przez określone w ustawie okresy minimalne[86].

[82] Wyrok z 23 kwietnia 2010 r., II FSK 2144/08.

[83] Dz. U. z 2005 r. Nr 121, poz. 1019 ze zm.

[84] Wyrok z 12 stycznia 2010 r., II FSK 1261/08.

[85] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, dalej: u.p.d.o.p.

[86] Wyrok z 6 sierpnia 2010 r., II FSK 746/09.

3.4.2. *Koszty podatkowe i ich dokumentowanie*. Odnosząc się do treści art. 38b ust. 1 u.p.d.o.p. wskazano, że podmioty sporządzające sprawozdania finansowe zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości mogą zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów odpisy aktualizujące, nie zaś rezerwy tworzone na ryzyko związane z działalnością banków. Na podstawie tego przepisu nie przysługuje prawo wliczenia do kosztów uzyskania przychodów rezerw tworzonych na ryzyko związane z działalnością banków. Użyty zaś zwrot „mogą" oznacza, że zaliczenie określonej wartości, na przykład wyliczonej według Międzynarodowego Standardu Rachunkowości 39[87] wartości odpisu aktualizującego, jest prawem, a nie obowiązkiem podatnika. Odpisy aktualizujące i rezerwy na ryzyko nie są ze sobą tożsame. Wprowadzenie do polskiego prawa Międzynarodowych Standardów Rachunkowości i możliwości wykorzystania ich przez polskich podatników zostały zrealizowane w prawie o rachunkowości i w prawie podatkowym (art. 38b. ust. 1 u.p.d.o.p.). Sporządzanie zaś sprawozdań finansowych zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości na podstawie art. 45 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[88], do których stanowiący o prawie do odliczenia odpisów aktualizujących art. 38b ust. 1 u.p.d.o.p. się odwołuje, jest prawem, a nie obowiązkiem podatnika. Wartość odpisu aktualizującego i wartość rezerwy tworzonej na ryzyko związane z działalnością banków, wywodzi się zasadniczo z przedmiotu przywoływanych rozliczeń finansowych, to jest elementów stanu faktycznego działalności gospodarczej prowadzonej przez podatnika, na rachunek podatnika i w ramach jego ryzyka gospodarczego, a nie z prawa do zaliczenia wartości odpisu aktualizującego do kosztów uzyskania przychodu[89].

W odniesieniu do dokumentowania kosztów uzyskania przychodów uznano, że z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.d.o.p. odnoszącego się do obowiązku dokumentowania przebiegu operacji gospodarczej zgodnie z jej rzeczywistym przebiegiem, a także z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. wskazującego, że kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione, wynika obowiązek podatnika udokumentowania rzeczywistego wykonania usług marketingowych, co uzasadniało poniesienie na nie wydatków[90].

Żeby potraktować określony wydatek jako koszt uzyskania przychodu, należy bezspornie ustalić wystąpienie przychodu jako kategorii ustawowej. Skoro w świetle art. 12 ust. 4 pkt 4 u.p.d.o.p. przychody otrzymane na utworzenie lub powiększenie kapitału zakładowego nie są zaliczone do przychodów w rozumieniu u.p.d.o.p., konsekwencją jest wyłączenie ich z opodatkowania podatkiem dochodowym. Jeśli zatem coś nie jest przychodem, to wydatków poniesionych w związku z tym przysporzeniem nie można kwalifikować jako kosztów uzyskania przychodów. W świetle art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. wydatki poniesione w związku z utworzeniem lub powiększeniem kapitału zakładowego spółki kapitałowej nie stanowią kosztów uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób prawnych, ponieważ przychody otrzymane na utworzenie lub powiększenie tego kapitału – zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 4 u.p.d.o.p. – nie są zaliczane do przychodów, o jakich mowa w art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Wydatki te są ponoszone w celu utworzenia lub powiększenia samego źródła przychodów, natomiast ani bezpośrednio, ani pośrednio nie służą celowi, jakim jest osiągnięcie przychodu podatkowego[91].

Stosownie do art. 15 ust. 1 (zdania drugiego) u.p.d.o.p. koszty poniesione w walutach obcych powinny zostać przeliczone na złote według kursu średniego ogłoszonego przez NBP

[87] Dz. Urz. UE L 2008.320.271.

[88] Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

[89] Wyrok z 5 stycznia 2010 r., II FSK 1259/08.

[90] Wyrok z 23 lipca 2010 r., II FSK 456/09.

[91] Wyrok z 10 lutego 2010 r., II FSK 1450/08.

z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień zaksięgowania faktury lub innego dowodu[92].

Przyjęcie, że do spółdzielczego zasobu mieszkaniowego, o którym mowa w art. 16c pkt 2 u.p.d.o.p. wchodziłyby np. lokale użytkowe, o których jest mowa w art. 1 ust. 1 *in fine*, art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (lokale o innym przeznaczeniu czy garaże wielostanowiskowe), byłoby sprzeczne z celem i istotą art. 16c pkt 2 u.p.d.o.p. Zbędne byłoby ograniczenie zawarte w tym przepisie, bo ustawodawca wskazałby wprost, że chodzi o wszystkie budynki, lokale, budowle i inne urządzenia znajdujące się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych bez względu na ich przeznaczenie albo wprost odesłałby do zakresu art. 1 ust. 1 ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych[93].

Odwołując się do wykładni art. 16 ust. 1 pkt 10 lit. a) oraz art. 16 ust 1 pkt 11 u.p.d.o.p. wskazano, że do kosztów uzyskania przychodów pożyczkobiorcy zalicza się wydatki na spłatę skapitalizowanych odsetek od zaciągniętych pożyczek. Natomiast w kosztach uzyskania przychodów pożyczkobiorcy nie mogą być uwzględnione obliczone, lecz niezapłacone odsetki od zaciągniętych pożyczek. Dla zastosowania normy art. 16 ust 1 pkt 11 u.p.d.o.p. nie ma znaczenia, jak prawem do odsetek zadysponował pożyczkodawca. Istotne jest, że mógł nimi swobodnie dysponować w wyniku dojścia do skutku kapitalizacji odsetek w ustalonych terminach[94].

Jeżeli źródłem przychodów osoby prawnej jest działalność statutowa, to koszty związane z tą działalnością mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Natomiast osoba prawna, która nie prowadzi działalności gospodarczej, nie może nabyć lub wytworzyć środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, o jakich mowa w art. 16a ust. 1 i 2 oraz w art. 16b ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.p.d.o.p., w związku z czym nie może ich także amortyzować. Wydatki na nabycie takich składników majątku, które stanowiłyby środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne, gdyby ta osoba prawna prowadziła działalność gospodarczą, mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów w sposób bezpośredni. Składniki majątku niewykorzystywane na potrzeby związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, gdyż podmiot nie prowadzi działalności gospodarczej, nie mogą być uznane za środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne. Dlatego z jednej strony nie mogą być amortyzowane, ale z drugiej strony wydatki na ich nabycie nie są wyłączone z zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. b/ u.p.d.o.p. Nie odnosi się do nich także zasada zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów w przypadku odpłatnego zbycia (art. 16 ust. 1 pkt 1 *in fine* u.p.d.o.p.). W tej sytuacji kwalifikacja prawnopodatkowa tych wydatków musi się opierać na ogólnej regule określonej w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.[95]

Zgodnie z art. 16b ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. przedmiotem amortyzacji podatkowej nie może być znak towarowy i korzystanie ze znaku towarowego, na który nie zostało udzielone prawo ochronne w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[96]. Wykorzystywanie niezarejestrowanego znaku towarowego, na który nie udzielono prawa ochronnego, stanowi wykonywanie określonych czynności faktycznych, realizację stanu faktycznego, co nie jest objęte prawem do tego znaku, w terminologii prawa własności przemysłowej nazywanego prawem ochronnym na znak towarowy. Niezarejestrowany znak towarowy nie jest wprawdzie pozbawiony jakiejkolwiek ochrony prawnej, jednak może ona wynikać nie z prawa do znaku, ale z ogólnych zasad odpowiedzialności cywilnej, w tym deliktowej, jeżeli

[92] Wyrok z 18 maja 2005 r., II FSK 942/09.
[93] Wyrok z 23 lipca 2010 r., II FSK 557/09.
[94] Wyrok z 8 lipca 2010 r., II FSK 359/09.
[95] Wyrok z 16 lipca 2010 r., II FSK 1760/09.
[96] Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

poprzez działania w obszarze stanu faktycznego istnienia i wykorzystywania tego znaku podmiotowi zaliczającemu znak do swego przedsiębiorstwa zostanie wyrządzona szkoda. W tej sytuacji jeżeli ustawa podatkowa (u.p.d.o.p.) w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2006 r. stanowiła w art. 16b ust. 1 pkt 6 o „prawie do znaku towarowego", to nie stanowiła tym samym o stanie faktycznym istnienia znaku towarowego lub o czynnościach faktycznych wykorzystywania tego znaku. Nieuzasadnione jest konfrontowanie terminów: „prawo do znaku" z art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2006 r.) oraz „prawo ochronne na znak towarowy" (art. 121 prawa własności przemysłowej)[97].

Artykuł 16g ust. 12 w zw. z art. 14 i art. 16g ust. 10 pkt 2 u.p.d.o.p. nie wprowadził w 2007 r. wyłącznie proporcjonalnej metody przyporządkowania ujemnej wartości firmy na poszczególne środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne. Łączna wartość poszczególnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych nigdy nie będzie odpowiadać sumie ich wartości rynkowych, niezależnie od metody zastosowanej dla przyporządkowania tej wartości na poszczególne środki. Wynika to wprost z art. 16g ust. 10 pkt 2 u.p.d.o.p. i obowiązku obniżenia ich o ujemną wartość firmy. Poza tym ani z przepisu art. 16g ust. 1 pkt 4, ani z przepisu art. 16g ust. 10 pkt 2 czy z art. 16g ust. 12 u.p.d.o.p. nie wynika, w jaki sposób powinno zostać dokonane przyporządkowanie ujemnej wartości firmy na poszczególne środki trwałe, w szczególności nie wynika z nich też, że ma się to dokonać w stosunku do wszystkich środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także iż powinno się to odbyć metodą proporcjonalną. W konsekwencji jedną z metod możliwego przyporządkowania ujemnej wartości firmy jest przydzielenie wartości maksymalnych (nie większych jednak od wartości rynkowych) środkom trwałym oraz wartościom niematerialnym i prawnym o najkrótszych okresach dokonywania odpisów amortyzacyjnych, a składnikom majątku trwałego o najdłuższych okresach amortyzacji wartości możliwie najmniejszych (lub zerowych)[98].

3.4.3. *Przychody podatkowe*. Artykuł 12 ust. 4 u.p.d.o.p. tworzy zamknięty katalog przysporzeń nie zaliczanych do przychodów podatkowych, którego zakres nie podlega rozszerzeniu czy zwężeniu poprzez stosowanie analogii lub wykładni rozszerzającej. W konsekwencji aby dany wydatek mógł być zaliczony do kategorii „inne wydatki", o których mowa w art. 12 ust. 4 pkt 6a u.p.d.o.p., konieczne jest, by „wydatek ten nie został zaliczony do kosztów uzyskania przychodów" w rozumieniu art. 16 tej ustawy oraz by wydatek został wcześniej przez podatnika poniesiony, a następnie zwrócony podatnikowi, przy tym wydatek poniesiony jest odpowiednikiem wydatku zwróconego. Tak więc „wydatek zwrócony" to ten sam, a nie taki sam wydatek, który został poniesiony[99].

Artykuł 12 ust. 4 pkt 1 u.p.d.o.p. nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 12 ust. 3a tej ustawy, ponieważ odmienny jest przedmiot regulacji każdego z tych przepisów: pierwszy z nich określa rodzaj przysporzeń nie zaliczanych do przychodów podatkowych, a drugi określa datę powstania przychodu. Dla przyjęcia, że określone wpłaty lub należności mogą być zarachowane na poczet dostaw towarów i usług, które zostaną wykonane w następnych okresach sprawozdawczych (art. 12 ust. 4 pkt 1 u.p.d.o.p.), konieczne jest ustalenie, że określona dostawa lub usługa będzie zrealizowana w następnym okresie sprawozdawczym w stosunku do tego okresu sprawozdawczego, w którym dokonano wpłaty lub w którym powstała należność. Jeżeli sytuacja taka wystąpi, wpłata mająca charakter zapłaty zaliczkowej nie będzie stanowić przychodu podatkowego niezależnie od tego, że zostanie udokumentowana wystawieniem faktury (zaliczkowej lub *pro forma*). Odstępstwo od zasady określonej w art. 12 ust. 3a pkt 1 u.p.d.o.p.

[97] Wyrok z 25 sierpnia 2010 r., II FSK 627/09.

[98] Wyrok z 29 września 2010 r., II FSK 1435/09.

[99] Wyrok z 13 lipca 2010 r., II FSK 455/09.

nie wynika z zastosowania normy szczególnej przed normą ogólną, ale z faktu, że przychód podatkowy na obecnym etapie rachunku podatkowego w ogóle jeszcze nie wystąpił, a więc i daty powstania tego przychodu nie sposób określić. Skoro pobranych wpłat lub należności zarachowanych na poczet dostaw towarów i usług, które zostaną wykonane w następnych okresach sprawozdawczych, nie zalicza się do przychodów (art. 12 ust. 4 pkt 1 u.p.d.o.p.), wykluczone jest określenie daty powstania przychodu na podstawie daty wystawienia faktury dokumentującej wpłatę lub daty uregulowania należności podlegających takiemu zarachowaniu (art. 12 ust. 3a u.p.d.o.p.)[100].

Wydanie postanowienia ustalającego koszty postępowania podatkowego, o którym mowa w art. 14 ust. 3 u.p.d.o.p. w zw. z art. 269 o.p., musi poprzedzać lub być równoczesne z określeniem w decyzji organu podatkowego wysokości przychodu w wysokości wartości rynkowej rzeczy lub praw majątkowych w sytuacji określonej w art. 14 ust. 1 u.p.d.o.p. Organ kontroli skarbowej (organ podatkowy) może ustalić koszty postępowania podatkowego (kontrolnego) powstałe w trakcie postępowania kontrolnego co najmniej jednocześnie z wydaniem decyzji kończącej to postępowanie. Wynika to z wykładni art. 14 ust. 1 i 3 u.p.d.o.p. w zw. z art. 269 o.p. Tym samym by obciążyć zbywającego (art. 14 ust. 3 u.p.d.o.p.) kosztami opinii biegłego, organ musi najpierw przesądzić w decyzji określającej przychód to, że cena odpłatnego zbycia rzeczy lub praw majątkowych wyrażona w umowie znacznie odbiega od wartości rynkowej tych rzeczy lub praw majątkowych. Zatem wykładnia powyższych przepisów wskazuje, że wydanie postanowienia ustalającego koszty postępowania podatkowego, o którym mowa w art. 14 ust. 3 u.p.d.o.p. w zw. z art. 269 o.p., musi poprzedzać lub być równoczesne z określeniem w decyzji organu podatkowego wysokości przychodu w wysokości wartości rynkowej rzeczy lub praw majątkowych w sytuacji określonej w art. 14 ust. 1 u.p.d.o.p.[101]

3.4.4. *Zwolnienia*. Refundacje wywozowe nie stanowią dopłat bezpośrednich w rozumieniu art. 17 ust 1 pkt 36 u.p.d.o.p. Refundacje wywozowe przyznawane na podstawie rozporządzenia Rady (WE) Nr 800/199 z dnia 15 kwietnia 1999 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych[102] oraz rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/2001 z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru[103] uwzględniają jednocześnie treść rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Agencji Rynku Rolnego agencją płatniczą[104]. Na tej podstawie można stwierdzić, że refundacje wywozowe są instrumentami wyrównującymi ceny cukru, a nie dopłatami bezpośrednimi stosowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej otrzymywanymi na podstawie odrębnych przepisów. Stanowią instrument wspierający producentów cukru, by zapewnić im możliwość uzyskiwania cen rentownych w sytuacji, gdy niezależne od producentów ceny cukru na rynkach światowych rentowności takiej nie zapewniają. Refundacje wywozowe są instrumentem wyrównującym w ten sposób ceny cukru w określonych obiektywnie realiach gospodarczych. Zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych refundacji wywozowych doprowadziłoby do uprzywilejowania podatkowego producentów sprzedających cukier poza granice Wspólnoty. Refundacje te stanowią dla nich element kształtowania cen sprzedaży, a zatem wielkości przychodów i następnie dochodu do opodatkowania. Zwolnienie podatkowe miałoby zatem dodatni wpływ na wielkość przychodu i dochodu do opodatkowania. Pewna jego część, to jest objęta zwolnieniem,

[100] Wyrok z 2 czerwca 2010 r., II FSK 274/09.

[101] Wyrok z 24 czerwca 2010 r., II FSK 390/09.

[102] Dz. Urz. UE L 1999.102.11.

[103] Dz. Urz. UE L 2001.178.1 ze zm.

[104] Dz. U. Nr 76, poz. 713.

w ogóle nie podlegałaby opodatkowaniu. Natomiast w pełnym zakresie opodatkowani by byli producenci sprzedający cukier na rynek krajowy lub unijny[105].

W artykule 17 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.p., gdy mowa jest o „pochodzeniu środków bezzwrotnej pomocy", chodzi o pierwotne źródło, z którego pochodzi dochód. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy środki wypłacane są bezpośrednio przez instytucje międzynarodowe, czy następuje to za pośrednictwem podmiotów krajowych przy wykorzystaniu mechanizmu prefinasowania[106]. Natomiast zgodnie art. 17 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.p. wolne od podatku są dochody spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, towarzystw budownictwa społecznego uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem tych zasobów, z wyłączeniem dochodów uzyskanych z innej działalności gospodarczej niż gospodarka zasobami mieszkaniowymi. Słuszny jest pogląd wykluczający możliwość uznania dochodów uzyskanych z wynajęcia ścian budynku na cele reklamowe za dochody z gospodarki zasobami mieszkaniowymi[107].

3.5. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. k/ i pkt 2 u.p.c.c. przedmiotem opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych jest zmiana umowy spółki kapitałowej, a nie czynność wniesienia wkładu niepieniężnego. Zmiana umowy spółki prawa handlowego skutkująca wniesieniem wkładu niepieniężnego, powodująca podwyższenie kapitału zakładowego, nie jest tożsama z czynnością wniesienia do spółki prawa handlowego wkładu niepieniężnego. Fakt zwolnienia z opodatkowania podatkiem od towarów i usług wkładów niepieniężnych wnoszonych do spółek prawa handlowego pozostaje bez wpływu na istnienie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych od zmiany umowy spółki. Zarówno art. 2 pkt 4 p.c.c., jak § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług nie dają podstawy do tego, by czynność wniesienia aportu do spółki prawa handlowego nie podlegała podatkowi od czynności cywilnoprawnych[108].

3.6. Podatek od spadków i darowizn

Przez pojęcie „osoba", o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[109], należy również rozumieć spółkę komandytową, będącą stroną umowy darowizny (darczyńcą), a nie wspólników spółki, czyli osoby fizyczne prowadzące działalność w zakresie usług. Osobą, od której następuje nabycie darowizny, jest bowiem w rozumieniu ww. przepisu spółka komandytowa[110].

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych[111] właściwość miejscową organów podatkowych w sprawach podatku od spadków i darowizn ustala się w sprawach spadku i zachowku według miejsca położenia przedmiotów majątkowych nabytych w drodze spadku, a jeżeli przedmioty

[105] Wyrok z 18 maja 2010 r., II FSK 31/09.
[106] Wyrok z 22 października 2010 r., II FSK 985/09.
[107] Wyrok z 5 maja 2010 r., II FSK 26/09.
[108] Wyrok z 12 stycznia 2010 r., II FSK 1266/08.
[109] Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514, dalej: u.p.s.d.
[110] Wyrok z 22 września 2010 r., II FSK 597/09.
[111] Dz. U. Nr 165, poz. 1371 ze zm.

te są położone na obszarze działania dwóch lub więcej naczelników urzędów skarbowych, to według ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, w przypadku zaś braku takiego miejsca – według ostatniego miejsca jego pobytu. Zawarty w § 7 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. – w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2008 r. – zwrot normatywny „przedmiotów majątkowych" obejmuje swym zakresem zarówno rzeczy, jak i prawa majątkowe, których charakter związany jest także z miejscem położenia jego przedmiotu, a więc takich jak użytkowanie wieczyste, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego lub prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej[112].

Zwolnieniu od podatku podlega nabycie tytułem darowizny środków pieniężnych, jeżeli nabycie to zostało zgłoszone organowi podatkowemu we właściwym czasie i udokumentowane dowodem przekazania na rachunek bankowy prowadzony dla innego niż obdarowany podmiotu, ale na rzecz obdarowanego. Sformułowanie użyte w art. 4a ust 1 pkt 2 ustawy o podatku od spadków i darowizn „na rachunek bankowy nabywcy" nie oznacza, że musi to być konto, jakie bank prowadzi dla obdarowanego[113].

3.7. Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny

Przewody telekomunikacyjne ułożone w kanalizacji kablowej tworzą z nią całość techniczno-użytkową podlegającą opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Sieć uzbrojenia terenu w postaci telekomunikacyjnych linii kablowych stanowi budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, a przez to art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Okoliczność faktyczna: czy dana sieć uzbrojenia terenu ułożona jest bezpośrednio w ziemi, czy w odpowiedniej kanalizacji kablowej, wobec treści art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego i art. 2 pkt 11 Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie ma żadnego znaczenia prawnego. Jeżeli telekomunikacyjne linie kablowe, stanowiące budowlę (art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego) jako sieć uzbrojenia terenu (art. 2 pkt 11 Prawa geodezyjnego i kartograficznego), umieszczone zostaną w będącej również budowlą (art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego) kanalizacji kablowej, nastąpi sytuacja funkcjonalnego związku dwóch budowli. Powstanie sieć uzbrojenia terenu umieszczona w kanalizacji kablowej. Gdy składające się na sieć uzbrojenia terenu przewody–linie kablowe umieszczone zostaną w odpowiedniej kanalizacji kablowej, przewody te i obejmujące je kanalizacje, spełniając samodzielnie przesłanki bycia odrębnymi budowlami, będą pozostawać w funkcjonalnym związku, tworząc całość techniczno-użytkową traktowaną jako jeden obiekt budowlany[114].

W świetle art. 1a ust 1 pkt 2 ustawy podatkowej w związku z art. 3 pkt 3 i pkt 9 Prawa budowlanego w odniesieniu do elektrowni wiatrowych budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 stanowią jedynie obiekty budowlane i części budowlane urządzeń technicznych, to jest fundamenty, maszty, wieże, słupy przyłącza, jak i pozostałe elementy części budowlanych urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych. Urządzenia techniczne służące bezpośrednio wytwarzaniu energii elektrycznej, takie jak generator (turbina), wirnik ze skrzydłami, skrzynia biegów, komputer sterujący, transformator, rozdzielnia energetyczna, instalacja alarmowa zdalnego sterowania, nie mogą być przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości. A zatem obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości obejmuje elementy budowlane urządzeń technicznych

[112] Wyrok z 8 czerwca 2010 r., II FSK 254/09.

[113] Wyrok z 7 kwietnia 2010 r., II FSK 1952/08.

[114] Wyroki z 13 maja 2010 r.: II FSK 2168/08, II FSK 1932/09, II FSK 1066/09.

elektrowni wiatrowych[115]. Także transformatory (rozumiane jako urządzenia elektroenergetyczne umożliwiające funkcjonowanie stacji elektroenergetycznej) nie stanowią urządzeń budowlanych, o których mowa w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w związku z art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane i nie są też budowlami wchodzącymi w skład budowli jako całości techniczno-użytkowej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w związku z art. 3 pkt 1 lit. b/ powołanej ustawy Prawo budowlane[116].

Zwolnieniem z podatku od nieruchomości na zasadach określonych w art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.o.l. objęte zostały wyłącznie grunty i budynki indywidualnie wpisane do rejestru zabytków. Indywidualny wpis do rejestru zabytków budynków stanowiących odrębny przedmiot opodatkowania (art. 2 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.) nie może zostać uznany za stanowiący podstawę do objęcia zwolnieniem również zajętych pod te budynki gruntów[117]. Oddanie części budynku w posiadanie zależne podmiotowi niebędącemu zakładem pracy chronionej oznacza, iż w tej części prowadzący zakład pracy chronionej traci prawo do zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 4 u.p.o.l.[118]

Rekultywacja gruntów poeksploatacyjnych jest procesem wieloetapowym, a czynności rekultywacyjne stają się częścią składową działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin od chwili uzyskania koncesji. Do czasu zakończenia rekultywacji stwierdzonej ostateczną decyzją właściwego organu administracyjnego grunty te są nie tylko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale także faktycznie zajęte na jej prowadzenie, co w świetle art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 a ust. 1 pkt 3 i 1 a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. powoduje, iż podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawek najwyższych[119]. Czynności komorników sądowych wykonywane na własny rachunek w sposób zorganizowany w formie kancelarii komorniczej stanowią zarobkową działalność usługową prowadzoną w sposób zorganizowany i ciągły, spełniając wszystkie cechy działalności gospodarczej, o której mowa w art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l., zdefiniowanej na potrzeby ww. ustawy podatkowej w art. 2 s.d.g.[120] Podkreślono, że budynki (lub ich części) i grunty związane z prowadzeniem w ramach kancelarii komorniczej działalności gospodarczej (art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l.) jako „będące w posiadaniu (…) innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą" (art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.) podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawek określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a/ i pkt 2 lit. b/ jako właściwych dla gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej[121].

Łączne wystąpienie przesłanki sklasyfikowania gruntu jako drogi (symbol „dr") oraz stwierdzenie, że grunt został zajęty pod pas drogowy drogi publicznej, oznaczało, iż zastosowanie miało wyłączenie tego gruntu z opodatkowania na zasadzie przepisu art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l.[122]

W odniesieniu do nieruchomości niepodlegających opłacie targowej stwierdzono, że wykładnia językowa art. 15 u.p.o.l. prowadzi do konkluzji, że (1) wszystkie budynki, w których jest prowadzony handel są targowiskami, (2) sprzedaż dokonywana w budynkach (general-

[115] Wyrok z 5 stycznia 2010 r., II FSK 1101/08.

[116] Wyrok z 20 kwietnia 2010 r., II FSK 2112/08.

[117] Wyrok z 13 sierpnia 2010 r., II FSK 450/09.

[118] Wyrok z 22 czerwca 2010 r., II FSK 253/09.

[119] Wyrok z 14 lipca 2010 r., II FSK 2002/09.

[120] Ustawa z dnia 21 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

[121] Wyrok z 26 sierpnia 2010 r., II FSK 623/09.

[122] Wyrok z 17 czerwca 2010 r., II FSK 2148/09.

nie „wyłączona" z tego obowiązku) podlega opłacie targowej, gdy: (a) budynek jest targowiskiem pod dachem, (b) budynek jest halą używaną do targów, aukcji i wystaw. Dla ponownego („wyjątek od wyjątku") objęcia sprzedaży dokonywanej w niektórych budynkach opłatą targową ustawodawca posłużył się dwoma kryteriami: techniczno-konstrukcyjnym (dach nad targowiskiem) i funkcjonalnym (sposób wykorzystania w przypadku hali). Sprzedaż dokonywana w hali, w której nie są organizowane imprezy w postaci targów, aukcji i wystaw, o których mowa w art. 15 ust. 2a *in fine* u.p.o.l., nie podlega opłacie targowej[123].

3.8. Egzekucja świadczeń pieniężnych

Poprzez wniesienie skargi na czynności egzekucyjne w trybie art. 54 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[124] można kwestionować skutecznie jedynie działania organów administracji podjęte w ramach postępowania egzekucyjnego. Bezskuteczne natomiast pozostaną próby wzruszania rozstrzygnięć będących podstawą postępowania egzekucyjnego, do czego zostały przewidziane inne tryby postępowania[125].

Uchylenie decyzji, na której podstawie został wystawiony tytuł wykonawczy, uzasadnia umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. wskutek wygaśnięcia egzekwowanego obowiązku „z innego powodu"[126].

Zakończenie postępowania egzekucyjnego nie niweczy możliwości wniesienia skargi na czynności egzekucyjne w trybie art. 54 § 1 u.p.e.a. ani nie stanowi przeszkody dla rozstrzygnięcia takiej skargi[127].

Wszczęcie postępowania egzekucyjnego po złożeniu przez podatnika wniosku o odroczenie zapłaty zaległości podatkowej (art. 67a § 1 pkt 2 o.p.) wymaga oceny respektowania zasad ogólnych postępowania (art. 121 § 1 o.p. oraz art. 8 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.) oraz nie może oznaczać, iż jedynym celem tego postępowania stanie się naliczenie opłat, o których mowa w art. 64 § 1 i § 6 u.p.e.a.[128]

Przez należność pieniężną określoną w orzeczeniu, o którym mowa w § 13 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[129], należy rozumieć taką należność, której wysokość wynika z treści tego orzeczenia i to bez względu na to, czy ma ona konstytutywny, czy deklaratoryjny charakter[130].

Artykuł 27c u.p.e.a. wyraźnie różnicuje zobowiązanego i jego małżonka, traktując tylko jednego z małżonków jako zobowiązanego. W zakresie egzekucji należności stanowiących zobowiązania podatkowe musi to oznaczać, że wymieniony przepis ma zastosowanie właśnie wtedy, kiedy tylko jeden z małżonków jest zobowiązanym w rozumieniu ustawy, a drugi takiego statusu nie ma, lecz jedynie zachodzi podstawa do prowadzenia egzekucji z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka[131].

Zestawienie art. 29 § 1 *in fine* z art. 33 pkt 1 u.p.e.a. prowadzi do wniosku, że zarzut w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego wskazujący na nieistnienie obowiązku objętego

[123] Wyrok z 2 marca 2010 r., II FSK 35/10.
[124] Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm. – dalej: u.p.e.a.
[125] Wyrok z 22 września 2009 r., II FSK 764/09.
[126] Wyrok z 6 lipca 2010 r., II FSK 360/09.
[127] Wyrok z 16 czerwca 2010 r., II FSK 209/09.
[128] Wyrok z 6 maja 2010 r., II FSK 2135/08.
[129] Dz. U. Nr 137, poz. 1541.
[130] Wyrok z 19 lutego 2010 r., II FSK 7/10.
[131] Wyrok z 15 lutego 2010 r., II FSK 1415/08.

tytułem wykonawczym może dotyczyć wyłącznie sytuacji, kiedy owo nieistnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, które nastąpiły po wydaniu tego tytułu. W przeciwnym razie organ egzekucyjny nie mógłby rozpoznać zarzutu bez naruszenia art. 29 § 1 u.p.e.a. Chodzić tu więc będzie np. o sytuację umorzenia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 o.p., które jest egzekwowane w postępowaniu egzekucyjnym[132].

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa

4.1. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy o VAT z 2004 r., aczkolwiek widoczne były także spory na tle regulacji zawartej w nieobowiązującej już ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[133].

Nie zauważono wyraźnych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miała wpływ działalność uchwałodawcza NSA oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Tytułem przykładu można powołać się na wyrok ETS z 30 września 2010 r., C-395/09 stanowiący odpowiedź na pytanie prejudycjalne NSA, w którym ETS wskazał, że państwa członkowskie nie są uprawnione do utrzymania w mocy wyłączeń prawa do odliczenia podatku VAT stosowanych w sposób ogólny do jakiegokolwiek wydatku związanego z nabyciem towarów lub usług. W duchu motywów powoływanego wyroku ERS wypowiedział się NSA[134], co wpłynęło na ujednolicenie linii orzeczniczej w opisanym wyżej zakresie.

Otwarta pozostaje kwestia ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu zarówno paliwa do samochodów, jak i podatku od samochodów wykorzystywanych na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej, związana z wyrokiem ETS z 22 grudnia 2008 r., C-414/07 w sprawie Magoora. Otóż WSA w Krakowie, po uzyskaniu odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne, w wyroku z 3 kwietnia 2009 r., I SA/Kr 147/09[135] zaprezentował pogląd, że od 1 maja 2004 r. nie mają zastosowania wszelkie określone w prawie krajowym ograniczenia w odliczaniu podatku naliczonego zawartego w zakupach dotyczących wydatków na nabycie paliwa do samochodów wykorzystywanych w działalności opodatkowanej podatkiem od towarów i usług. W szczególności nie ma w całości zastosowania obowiązujący w brzmieniu od 22 sierpnia 2005 r. art. 88 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust 3 ustawy VAT z 2004 r., czyli Sąd uznał, iż istniejące w prawie wewnętrznym ograniczenia będą sprzeczne z prawem wspólnotowym i celem Dyrektywy, a zatem zasadne jest pominięcie przepisu prawa polskiego i oparcie się wyłącznie na prawie wspólnotowym. Konsekwencją tego stanowiska jest szerszy zakres prawa do odliczeń niż istniejący przed 1 maja 2004 r. w ustawie VAT z 1993 r. Jedynym ograniczeniem jest w tym zakresie wykazanie przez podatnika związku zakupów z prowadzo-

[132] Wyrok z 14 stycznia 2010 r., II FSK 1377/08.

[133] Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.; dalej: „ustawa o VAT z 1993 r."

[134] Zob. np. wyroki z 25 listopada 2010 r., I FSK 1993/09; 16 listopada 2010 r., I FSK 1960/09; 12 października 2010 r., I FSK 1580/09.

[135] Także wyrok z 30 kwietnia 2009 r., I SA/Kr 176/09.

ną działalnością gospodarczą opodatkowaną podatkiem VAT. Podstawą do stosowania prawa do odliczenia w pełnym rozmiarze jest art. 17 ust. 1 Szóstej Dyrektywy.

Odmienne stanowisko w tej kwestii prezentowały inne wojewódzkie sądy administracyjne twierdząc, że wskazówki udzielone przez ETS w wyroku C-414/07 dały podstawę do postawienia tezy, iż ograniczenie w odliczeniu podatku naliczonego przy zakupie paliw będzie dotyczyło zakresu, jaki obowiązywał do 30 kwietnia 2004 r. Takiemu ograniczeniu będzie przysługiwać ochrona wynikająca z klauzuli *stand still* na mocy art. 17 ust. 6 Szóstej Dyrektywy[136].

Rozpoznając skargę kasacyjną[137] NSA zwrócił się z pytaniem prawnym do składu poszerzonego: „Czy w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 22 grudnia 2008 r. sygn. akt C-414/07 w sprawie Magoora spółki z o.o. w Krakowie przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Krakowie sąd krajowy – sąd administracyjny przy ocenie naruszenia zasady stałości określonej w art. 17 ustępie 6 akapicie 2 Szóstej Dyrektywy powinien uwzględniać normy ograniczające prawo do odliczenia podatku naliczonego z tytułu wydatków związanych z eksploatacją samochodów wynikające z przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym […] obowiązującej do dnia 30 kwietnia 2004 r., czy też powinien uznać, że naruszenie tej zasady skutkuje brakiem ograniczeń w zakresie możliwości stosowania prawa do odliczenia podatku naliczonego w przypadku wydatków związanych z eksploatacją każdego samochodu"[138]. NSA odmówił podjęcia uchwały[139]. Trudno określić, w jaki sposób zostanie ostatecznie ukształtowana linia orzecznicza w omawianym zakresie. Można jednak przypuszczać, że NSA odrzuci odosobnione stanowisko WSA w Krakowie.

Natomiast w uchwale z 8 listopada 2010 r., I FPS 3/10, przesądzono, że w świetle art. 29 ust. 1 ustawy VAT z 2004 r. w stanie prawnym obowiązującym w 2006 r. podmiot świadczący usługi leasingu powinien włączyć do podstawy opodatkowania tych usług koszty ubezpieczenia przedmiotu leasingu. Należy zauważyć, że zagadnienie, do którego odnosi się uchwała, dotyczy istotnej na gruncie podatku VAT problematyki opodatkowania tzw. świadczeń złożonych, na które składa się szereg czynności mogących być przedmiotem odrębnych stosunków prawnych. Toteż uchwała ta może pozytywnie wpływać na jednolitość orzecznictwa w innych sprawach, w których problematyka ta zostanie poruszona.

W badanym okresie zgodnie przyjmowano, że opłaty pobierane przez dostawców energii z tytułu czynów nielegalnych związanych z kradzieżą energii, polegających m.in. na dokonywaniu manipulacji w urządzeniach pomiarowych, samowolnym podpięciu się do sieci, dokonywaniu zmian w układzie pomiarowo-rozliczeniowym, w tym naruszeniu plomb, są opłatami o charakterze sankcyjnym i odszkodowawczym i nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług[140].

4.2. Podatek akcyzowy

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[141].

[136] Zob. np. wyroki: z 18 sierpnia 2009 r., III SA/Wa 113/09; z 9 grudnia 2010 r., I SA/Sz 657/10; z 25 lutego 2010 r. , I SA/Bk 507/09; z 19 stycznia 2010 r., I SA/Wr 1707/09.

[137] Od wyroku z 3 kwietnia 2009 r., I SA/Kr 147/09.

[138] Postanowienie z 24 czerwca 2010 r., I FSK 1099/09.

[139] Postanowienie z 22 listopada 2010 r., I FPS 6/10.

[140] Zob. np. wyrok z 21 stycznia 2009 r., I SA/Bk 528/08, wyroki NSA z: 13 marca 2009 r., I FSK 127/08 oraz powołane tam orzecznictwo, 16 września 2010 r., I FSK 1543/09; 25 sierpnia 2010 r., I FSK 1259/09.

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

W odniesieniu do sprzedaży samochodów osobowych przed pierwszą rejestracją w świetle orzecznictwa ETS[142] zasadę jednokrotnego opodatkowania podatkiem akcyzowym wprowadza art. 4 ust. 5 u.p.a. Akcyza powinna być płacona na pierwszym szczeblu obrotu, który w przypadku wyrobów niezharmonizowanych jest dokonywany w ramach pierwszej transakcji sprzedaży. Każda następna transakcja nie powinna podlegać opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, a podmiot dokonujący danej transakcji nie powinien być traktowany jako podatnik akcyzy. Warunkiem nieopodatkowania kolejno następujących transakcji jest prawidłowe rozliczenie kwoty należnej akcyzy. Reguła taka ma również zastosowanie do sprzedaży samochodu osobowego przed pierwszą rejestracją.

Co do opodatkowania podatkiem akcyzowym sprzedaży samochodów sądy administracyjne w większości uznają, iż komisant z tytułu dokonanej przez niego sprzedaży samochodu osobowego przed pierwszą rejestracją na terenie kraju, w ramach realizacji postanowień umowy komisu, podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Skoro skutkiem sprzedaży dokonanej przez komisanta (będącego sprzedawcą) jest przejście własności rzeczy z komitenta na kupującego, to z jednej strony oznacza to, że podatnikiem podatku akcyzowego w rozumieniu art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.a., jest komisant. Z drugiej zaś strony, na podstawie art. 79 u.p.a. komisantowi przysługuje uprawnienie do pomniejszenia podatku akcyzowego należnego od tej sprzedaży o podatek akcyzowy zapłacony na wcześniejszym etapie obrotu przez komitenta. Nie może ulegać wątpliwości, że akcyza zapłacona przez komitenta przy nabyciu samochodu jest akcyzą związaną z tą sprzedażą[143].

Natomiast w kwestii zasady jednofazowości w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, iż zasada z art. 4 ust. 5 u.p.a. jest z woli ustawodawcy wyłączona w stosunku do akcyzy od samochodów osobowych. W art. 80 ust. 2 u.p.a. zawarł on bowiem zapis, że podatnikami akcyzy od samochodów osobowych są podmioty dokonujące każdej sprzedaży samochodu osobowego przed pierwszą jego rejestracją na terytorium kraju.

W wyroku z 28 listopada 2008 r., I FSK 1526/07, stwierdzono, że zawarte w art. 80 ust. 2 pkt 1 u.p.a. określenie „każda sprzedaż" prowadzi do wniosku, iż w przypadku akcyzy od samochodów wyłączona jest zasada jednofazowości, która wynika z art. 4 ust. 5 u.p.a. W odniesieniu do samochodów osobowych niezarejestrowanych na terytorium kraju zasada jednofazowości podatku akcyzowego nie znajduje zastosowania. Zatem obowiązek podatkowy z tytułu sprzedaży samochodu osobowego przed pierwszą rejestracją na terytorium Polski powstaje niezależnie od poprzednich faz obrotu i powstałego w związku z nimi obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym. W takim przypadku mamy bowiem do czynienia z regułą *lex specialis derogat legi generali*, czyli z wyjątkiem wyłączającym ogólną zasadę jednofazowości z art. 4 ust. 5 u.p.a. Stanowisko zbieżne z zaprezentowanym wyżej jest dominujące[144], a zatem pogląd wyrażony przez autorkę *votum separatum* należy uznać za odosobniony.

4.3. Podatek dochodowy od osób prawnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach, w których materialnoprawną podstawę stanowiły przepisy u.p.d.o.p., rozbieżności wywoływało zagadnienie możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego.

[142] Wyroki z 20 maja 2010 r., C-228/09 i z 17 lipca 2008 r. C-426/07.

[143] Patrz m.in. wyroki z: 23 lipca 2009 r., I FSK 969/0822; 28 listopada 2008 r., I FSK 1526/07; 18 września 2007 r., I FSK 1186/06 i wyroki WSA z: 22 października 2009 r., III SA/Kr 1078/08; 5 maja 2009 r., III SA/Wa 3204/08; 18 listopada 2008 r., I SA/Po 980/08; 12 czerwca 2007 r., I SA/Rz 546/06.

[144] Por. wyroki WSA z: 9 czerwca 2010 r., III SA/Po 209/10; 30 kwietnia 2010 r., I SA/Wr 71/10; 5 marca 2010 r., I SA/Wr 1783/09; 3 kwietnia 2007 r., I SA/ Rz 669/06; 22 czerwca 2006 r., I SA/Ol 263/06.

Część składów orzekających uznawała, że wydatki poniesione w związku z utworzeniem lub powiększeniem kapitału zakładowego spółki kapitałowej nie były uznawane za stanowiące koszt uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób prawnych, ponieważ zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 4 u.p.d.o.p. przychody otrzymane na utworzenie lub powiększenie tego kapitału nie są zaliczane do przychodów, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Wydatki te są ponoszone w celu utworzenia lub powiększenia samego źródła przychodów, natomiast ani bezpośrednio, ani pośrednio nie służą celowi, jakim jest osiągnięcie przychodu podatkowego[145].

Natomiast część składów orzekających uznawała, że istnieje możliwość zaliczenia poniesionych wydatków związanych z organizacją emisji akcji do kosztów uzyskania przychodów[146]. Cechą charakterystyczną tej grupy orzeczeń jest fakt niełączenia kosztów obsługi prawnej z przychodem, o którym mowa w art. 12 ust. 4 u.p.d.o.p., gdyż kosztów obsługi prawnej nie można wiązać z konkretnym przychodem, bo jest to koszt ogólny związany z funkcjonowaniem spółki. Prezentują one także pogląd o pośrednim związku wydatków poniesionych na podwyższenie kapitału zakładowego z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą, a zatem rozumieją pojęcie działalności gospodarczej w sposób szeroki.

Wątpliwości wynikające z treści art. 15 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 12 ust. 4 pkt 4 u.p.d.o.p., które doprowadziły do rozbieżnego orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym również NSA, spowodowały, iż skład orzekający NSA przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA pytanie prawne[147] rozstrzygnięte uchwałą z 24 stycznia 2011 r., II FPS 6/10, w której stwierdzono, iż tylko wydatki związane z emisją nowych akcji, bez których nie jest możliwe podwyższenie przez spółkę akcyjną kapitału zakładowego, nie są kosztami uzyskania przychodów stosownie do reguł wyrażonych w treści art. 12 ust. 4 pkt 4 i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w zw. z art. 15 ust. 1 tej ustawy. Należy oczekiwać, że uchwała w pewnej mierze pozwoli na ujednolicenie kierunku orzeczniczego, aczkolwiek z uwagi na tkwiący w niej element ocenny w praktyce będzie mogła wywoływać różne skutki determinowane okolicznościami faktycznymi danej sprawy.

Nadal utrzymuje się rozbieżność w kwestii związanej z wysokością, w jakiej może być zaliczona do kosztów uzyskania przychodów strata powstała przy sprzedaży wierzytelności własnej: czy zarachowana w ten sposób wierzytelność podlega zaliczeniu w poczet straty z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, czy z wyłączeniem tego podatku. Na tym tle poszczególne składy orzekające prezentowały dwa odmienne stanowiska.

Według pierwszego z nich stratę z odpłatnego zbycia wierzytelności można zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu w zakresie, w jakim wierzytelność mogła być i została zarachowana jako przychód należny. Skoro bowiem zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 9 u.p.d.o.p. do przychodu nie zalicza się podatku od towarów i usług, to podatek ten nie może zwiększać przychodu należnego podlegającego zarachowaniu na podstawie art. 12 ust. 3 powoływanej ustawy[148].

---

[145] Por. np. wyroki z: 10 lutego 2010 r., II FSK 1450/08; 9 lutego 2010 r., II FSK 1486/08; 8 czerwca 2010 r., II FSK 201/09; 29 kwietnia 2009 r., II FSK 104/08; 29 stycznia 2009 r. II FSK 1560/07.

[146] Por. np. wyroki z: 17 marca 2010 r., I SA/Wr 1934/09; 7 marca 2006 r., I FSK 121/05; 2 kwietnia 2009 r., I FSK 4/08; 6 maja 2008 r., I SA/Po 284/08.

[147] Postanowienie z 17 sierpnia 2010 r., II FSK 577/09.

[148] Zob. wyroki z: 15 stycznia 2010 r., II FSK 1132/09; 22 kwietnia 2010 r., I SA/Gd 89/10; 11 czerwca 2010 r., III SA/Wa 2041/09; 23 czerwca 2009 r., II FSK 349/08; 18 czerwca 2009 r., I SA/Kr 1128/08; 25 lutego 2009 r., I SA/Kr 1545/08; 21 października 2009 r., I SA/Kr 1127/08; 29 października 2007 r., I SA/Kr 1396/05; 8 lutego 2007 r., II FSK 183/06; 20 listopada 2007 r., II FSK 1179/06; 21 grudnia 2007 r., I SA/Bd 766/07; 29 maja 2006 r., I SA/Gl 98/06; 29 maja 2006 r., I SA/Gl 1620/05; 17 listopada 2005 r., I SA/Rz 370/05; 16 sierpnia 2004 r., I SA/Ka 944/03.

Natomiast według drugiego stanowiska dla oceny kosztów uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia wierzytelności zarachowanej do przychodu nie ma znaczenia okoliczność, że wierzytelność ta po stronie przychodów została zaliczona w kwocie netto z pominięciem należnego podatku od towarów i usług. W tym przypadku występuje bowiem odrębne źródło przychodu, a zbywana wierzytelność nie jest tym samym co przychód należny z działalności gospodarczej. Kosztem w takim przypadku jest wartość nominalna wierzytelności, a więc obejmująca również kwotę należnego podatku od towarów i usług (brutto), za czym przemawia przepis art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Zdaniem składów orzekających popierających ten pogląd pojęcie wierzytelności jest znaczne szerszym pojęciem niż przychód należny, co wynika z konstrukcyjnych zasad podatkowych polskiego prawa podatkowego. Wierzytelność na gruncie prawa podatkowego obejmuje bowiem przychód należny, a także podatek od towarów i usług jako podatek od wartości dodanej nie stanowiący przychodu, ale będący składnikiem tej wierzytelności. Sformułowanie art. 16 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p., stanowiące o należności uprzednio zarachowanej jako przychód na podstawie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. oznacza, że źródłem powstania należności ma być przychód związany z działalnością gospodarczą. Przez pojęcie zarachowania należy rozumieć natomiast operację księgową w księgach rachunkowych podatnika, a nie wartość wierzytelności, która w tych księgach rozbita jest na różne pozycje księgowe. Dzielenie pojęcia „wierzytelność" na „przychód należny" i podatek od towarów i usług jest konstrukcją sztuczną i może prowadzić do zaniżenia rzeczywiście poniesionej przez podatnika straty.

Zarachowanie wierzytelności jako przychodu należnego jest zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p. (art. 23 ust.1 pkt 34 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) warunkiem *sine qua non* zaliczenia straty ze sprzedaży tej wierzytelności w poczet kosztów uzyskania przychodów, jednakże zarachowana w ten sposób wierzytelność podlega zaliczeniu w poczet straty w wysokości jej wartości nominalnej, a więc z podatkiem od towarów i usług[149].

Kolejna rozbieżność związana jest z opodatkowaniem wniesienia udziałów lub akcji do funduszu inwestycyjnego w zamian za certyfikaty uczestnictwa.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem wniesienie udziałów i akcji do zamkniętego funduszu inwestycyjnego i otrzymanie w zamian certyfikatów inwestycyjnych stanowi przychód podatkowy w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. oraz art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. Następuje bowiem odpłatne zbycie, przeniesienie prawa własności tych udziałów i akcji na fundusz w zamian za co podmiot je wnoszący otrzymuje wartości pieniężne w postaci certyfikatów inwestycyjnych. Składy orzekające zwracały uwagę, że przychód z odpłatnego zbycia powstaje już w momencie przeniesienia tytułu własności akcji (udziałów) na nabywcę – niezależnie od faktycznej zapłaty. W związku z tym wniesienie akcji (udziałów) do funduszu jest równoznaczne z ich odpłatnym zbyciem. Następuje bowiem przeniesienie własności wnoszonych papierów, a wnoszący otrzymuje jednostki uczestnictwa lub certyfikaty inwestycyjne określonej wartości. Tak więc wartość otrzymanych certyfikatów inwestycyjnych odpowiadająca wartości wnoszonych papierów wartościowych stanowi dla celów podatkowych przychód, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., który podlega opodatkowaniu.

W tym nurcie podkreśla się, że spółki za swoje udziały (akcje) otrzymają certyfikaty inwestycyjne o określonej wartości. Ponieważ cena tych udziałów lub akcji określona jest poprzez wskazanie wartości ekwiwalentu uzyskanego przez zbywcę za te akcje, to wartość otrzymanych certyfikatów odpowiada wartości wnoszonych akcji lub udziałów. Z tego powodu wartość cer-

[149] Zob. wyroki z: 8 lipca 2010 r., I SA/Wr 400/10; 8 lipca 2010 r., I SA/Wr 401/10; 11 czerwca 2010 r., I SA/Wr 278/10; 11 czerwca 2010 r., I SA/Wr 279/10; 21 lipca 2009 r., I SA/Wr 595/09; 5 października 2006 r., II FSK 1208/05; 4 stycznia 2005 r., FSK 834/04; 1 czerwca 2005 r., I SA/Gl 1501/04; 19 grudnia 2005 r., I SA/Wr 3147/03; 26 czerwca 2003 r., I SA/Wr 387/01; 1 września 1998 r., I SA/Wr 973/98.

tyfikatów inwestycyjnych jest ceną, po której akcje lub udziały są zbywane w ramach odpłatnego zbycia. Bez znaczenia jest to, że ujawniony w wycenie certyfikatów inwestycyjnych wzrost wartości akcji zostanie w przyszłości skonsumowany w postaci rzeczywistego przychodu ze sprzedaży lub umorzenia tych certyfikatów. Ewentualny wzrost tej wartości ma bowiem wpływ na ustalenie przychodu ze zbycia akcji, a nie ze sprzedaży lub umorzenia certyfikatów[150].

Zgodnie z drugim stanowiskiem wniesienie udziałów lub akcji do funduszu inwestycyjnego nie jest przychodem w momencie wniesienia. Składy orzekające prezentujące ten pogląd zauważają, że u.p.d.o.p. nie zawiera legalnej definicji przychodu. W art. 12 ust.1 wskazane są jedynie przykłady przysporzeń majątkowych, które zaliczają się do przychodów. Wymiana udziałów lub papierów wartościowych na certyfikaty nie może być sklasyfikowana jako przychód z art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy. Nie można bowiem uznać takiej wymiany wartości inkorporowanych przez udziały (akcje) z jednej strony, na certyfikaty inwestycyjne z drugiej, za odpłatne zbycie rzeczy lub praw majątkowych. Artykuł 12 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.d.o.p. wskazuje na zamysł ustawodawcy uzależnienia zaistnienia przychodu od otrzymania przez uczestnika funduszu realnego przysporzenia (dochodu). Podkreśla się, że gdy statut funduszu nie przewiduje wypłacania dochodów bez wykupywania certyfikatów, to należy przyjąć, że ustawodawca wiąże zaistnienie takiego przychodu z chwilą otrzymania przez uczestnika realnego przysporzenia. Chwila ta następuje w dacie wykupienia (umorzenia) certyfikatu. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.p. wydatki na nabycie certyfikatów inwestycyjnych można uznać za koszt uzyskania przychodów dopiero w momencie odkupienia tych certyfikatów, co oznacza, że dopiero wówczas można też mówić o przychodzie, a po pomniejszeniu go o ten koszt, o dochodzie podlegającym opodatkowaniu. W dacie wymiany udziałów (papierów wartościowych) na certyfikaty uczestnictwa żaden koszt nie powstaje[151].

4.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Istotne różnice występują w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w ocenie obowiązku odprowadzania zaliczek od przychodu akcjonariusza w spółce komandytowo-akcyjnej (SKA). Przychód ten traktowany jest w orzeczeniach zapadłych w 2010 r. jako przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej, stosownie do art. 5b ust. 2 u.p.d.o.f.). Przepis ten nie zawiera żadnych wyjątków, które pozwalałyby na odmienne traktowanie pod względem podatkowym akcjonariusza SKA, którą Kodeks spółek handlowych zalicza do spółek niemających osobowości prawnej. Na opodatkowanie akcjonariuszy SKA nie mają wpływu regulacje k.s.h. dotyczące zasad wypłaty dywidendy. W szczególności dywidenda taka nie stanowi przychodu z kapitału pieniężnego w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f. (opodatkowanego 19% zryczałtowanym podatkiem dochodowym na podstawie art. 30a ust. 1 pkt 4 tej ustawy), ponieważ przepis ten odnosi się jedynie do dywidend wypłacanych przez osoby prawne. Akcjonariusz SKA osiąga przychód w momencie powstania przychodu spółki – w części odpowiadającej jego udziałowi w dochodzie spółki. W związku z tym na akcjonariuszu ciąży obowiązek odprowadzania miesięcznych zaliczek na podatek dochodowy. Ustalenie przychodu za poszczególne

[150] Zob. m.in. wyroki z:13 października 2010 r., I SA/Op 539/10; 14 września 2010 r., III SA/Wa 1575/10; 7 września 2010 r., III SA/Wa 1505/10; 11 sierpnia 2010 r., III SA/Wa 1347/10; 25 maja 2010 r., I SA/Kr 360/10; 19 marca 2010 r., II FSK 1844/08; 19 listopada 2009 r., II FSK 973/08; 8 października 2009 r., I SA/Po 730/09; 3 marca 2008 r., I SA/Bd 845/07.

[151] Zob. wyroki z: 19 października 2010 r., II FSK 1047/09; 16 lipca 2010 r., II FSK 447/09; 31 marca 2009 r., III SA/Wa 3471/08; 19 grudnia 2008 r., I SA/Po 1341/08; 18 grudnia 2008 r., I SA/Po 1147/08; 28 lipca 2008 r., I SA/Po 583/08.

miesiące jest możliwe, ponieważ SKA na podstawie przepisów o rachunkowości zobowiązana jest do prowadzenia ksiąg rachunkowych[152].

Odmiennie ten obowiązek określono w nieprawomocnym wyroku WSA w Krakowie z 22 września 2010 r., I SA/Kr 1738/09, uznając, że akcjonariusz SKA powinien uiścić zaliczkę na podatek dochodowy z tytułu otrzymanego przychodu ze spółki tylko za miesiąc, w którym otrzymał wypłatę z zysku, akcjonariuszowi przysługuje bowiem zysk ze spółki tylko wtedy, kiedy komplementariusze podejmą odpowiednią uchwałę o jego podziale. Użyte w art. 8 ust. 1 u.p.d.o.f. sformułowanie „przychód z udziału w spółce niebędącej osobą prawną" należy rozumieć w sposób uwzględniający status akcjonariusza w spółce komandytowo-akcyjnej.

W orzeczeniach zapadłych w 2010 r. nie były natomiast prezentowane stanowiska występujące we wcześniejszym orzecznictwie, które przychody akcjonariuszy SKA kwalifikowały jako przychód z innych źródeł (art. 10 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.d.o.f.) opodatkowany na zasadach ogólnych przy zastosowaniu stawek skali podatkowej określonej w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., jednakże bez obowiązku naliczania i odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, bądź jako przychody z kapitałów pieniężnych (art. 10 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f.), przy tym obowiązek podatkowy powstaje w momencie wypłaty dywidendy.

Sądy administracyjne nie są zgodne co do oceny skutków nowelizacji art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. wprowadzonej przez art. 1 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[153]. Od 1 stycznia 2007 r. „wysokość przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych ustala się na podstawie poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, jeżeli wydatki te i wartości nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym przed poniesieniem tych wydatków lub zgromadzeniem mienia, pochodzącym z przychodów uprzednio opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania", a nie – jak we wcześniej obowiązującej redakcji przepisu – z uwzględnieniem „mienia zgromadzonego w roku podatkowym i w latach poprzednich".

W orzecznictwie dotyczącym tego zagadnienia można wyróżnić pogląd, zgodnie z którym także przed nowelizacją ustawy badanie źródeł pokrycia wydatków winno być oparte na logicznym i racjonalnym rozliczeniu wartości przychodów i wydatków z uwzględnieniem chronologii zdarzeń, a w konsekwencji na pominięciu przychodów późniejszych jako nie mogących stanowić źródła sfinansowania wydatków. Sama nowelizacja miała natomiast charakter doprecyzowujący treść przepisu, co wynika z uzasadnienia projektu zmiany ustawy[154].

Odmiennie znaczenie wyżej wskazanej nowelizacji oceniają orzeczenia, które przyjmują, że o ile przed rokiem 2007 ustawodawca nakazywał badanie pokrycia wydatków w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich, nie odnosząc momentu zgromadzenia mienia do momentu poczynienia wydatku, byleby mienie było zgromadzone w roku podatkowym (lub wcześniej), o tyle od roku 2007 konieczne jest zbadanie, czy poniesienie wydatku zostało poprzedzone zgromadzeniem mienia. Zmiana dotyczy istoty opodatkowania i ustanawia inny niż dotychczas okres przyjmowany do ustalenia wysokości ustalonego w ten sposób zobowiązania oraz inne niż dotychczas przesłanki jego wyliczenia[155].

[152] Zob. wyroki z: 15 lipca 2010 r., II FSK 2/10 i II FSK 3/10 oraz z 8 kwietnia 2010 r., I SA/Gl 902/09.

[153] Dz. U. Nr 217, poz. 1588.

[154] Nieprawomocny wyrok z 1 marca 2010 r., I SA/Gl 470/09.

[155] Zob. wyrok z 5 maja 2010 r., II FSK 1860/09 oraz nieprawomocne wyroki z: 31 marca 2010 r., I SA/GL 922/09; 13 grudnia 2010 r., I SA/Wr 1079/10.

4.5. Podatek od spadków i darowizn

W orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach, w których materialnoprawną podstawę stanowiły przepisy u.p.s.d., rozbieżności wywoływało zagadnienie dotyczące sposobu udokumentowania dokonanej darowizny.

Zgodnie z dominującym poglądem wprowadzony w art. 4a ustawy o podatku od spadków i darowizn wymóg udokumentowania dokonanej darowizny należy traktować jako wymóg natury technicznej mający na celu potwierdzenie faktycznego, rzeczywistego charakteru dokonanej darowizny. Składy orzekające wskazywały, że celem ustawodawcy wprowadzającego powyższą regulację prawną było dążenie do uszczelnienia systemu podatkowego oraz uzyskanie pewności prawnopodatkowej odnośnie do nabywanego przez podatników majątku. Dlatego w sytuacji, gdy wpłata kwoty objętej umową darowizny pomiędzy krewnymi dokonana została przez darczyńcę na rachunek bankowy dewelopera w związku z konkretną umową zawartą z obdarowanym tytułem zapłaty przypadającej od niego należności pieniężnej na pokrycie inwestycji mieszkaniowej, warunek udokumentowania wpłaty na rachunek bankowy nabywcy należy uznać za spełniony. Zwolnieniu od podatku podlega nabycie tytułem darowizny środków pieniężnych, jeżeli nabycie to zostało zgłoszone organowi podatkowemu we właściwym czasie i udokumentowane dowodem przekazania na rachunek bankowy prowadzony dla innego niż obdarowany podmiotu, ale na rzecz osoby obdarowanej. Sformułowanie użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. „na rachunek bankowy nabywcy" nie oznacza, że musi to być konto, jakie bank prowadzi dla obdarowanego[156].

Pojawił się również pogląd, iż sformułowanie art. 4a ust. 1 u.p.s.d. wskazuje, że chodzi w nim o rachunek nabywcy środków pieniężnych: bankowy lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, a nie jakikolwiek rachunek u osoby będącej np. kontrahentem nabywcy. Nabywca to w świetle wielu przepisów ustawy (np. art. 2, art. 3 pkt 1, art. 4 ust. 1 pkt 1 *in fine* i pkt 12 u.p.s.d.) wyłącznie osoba uprawniona z czynności prawnej określonej w art. 1 ust. 1 pkt 1–6 i art. 2 ustawy, a nie osoba trzecia. Podkreślono, iż zgodnie z art. 4a ust. 3 u.p.s.d. „w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 1 i 2, nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych podlega opodatkowaniu na zasadach określonych dla nabywców zaliczonych do I grupy podatkowej". Jeśli darczyńca przekazał kwotę darowizny na inny rachunek niż osoby obdarowanej, to tym samym warunki zwolnienia nie zostały spełnione. Obowiązek spełnienia przesłanek ustawowych dotyczy każdego, kto chce z darowizny skorzystać, bez względu na to, jakimi intencjami kierował się prawodawca warunki te ustanawiając. Wpłata na rachunek osoby trzeciej może oczywiście nastąpić, ale tylko wtedy, kiedy przedmiotem darowizny nie będą środki pieniężne, lecz np. zwolnienie z długu (art. 508 k.c.) czy inne czynności, których przedmiotem będzie rozporządzenie, tj. czynność prawna rozporządzająca[157].

4.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Analiza orzecznictwa z zakresu spraw dotyczących podatku od czynności cywilnoprawnych nie wykazała istotnych rozbieżności orzeczniczych. Należy zauważyć, że szereg spraw w tym przedmiocie zawieszono w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie pytania prejudycjalnego skierowanego do ETS[158].

[156] Por. wyroki z: 14 października 2010 r., II FSK 981/09; 22 września 2010 r., II FSK 818/09; 23 września 2010 r., III SA/Wr 270/10; 7 kwietnia 2010 r., II FSK 1952/08; 7 kwietnia 2010 r., II FSK 2028/08; 16 grudnia 20009 r., I SA/Ol 693/09.

[157] Por. zdanie odrębne do wyroku z 22 września 2010 r., . II FSK 818/09; wyrok z 31 sierpnia 2009 r., III SA/Wa 471/09.

[158] Postanowienie z 26 maja 2010 r., II FSK 2130/08 oraz WSA w Gliwicach – postanowienie z 15 marca 2010 r., I SA/Gl 731/09.

Natomiast wątpliwości konstytucyjne dotyczące nałożenia dziesięciokrotnie wyższej stawki podatku (20%) w stosunku do podatników będących osobami fizycznymi po przedawnieniu zobowiązania podatkowego powstałego z tytułu zawarcia umowy pożyczki, tj. ponownego powstania obowiązku i zobowiązania podatkowego od tej samej czynności cywilnoprawnej z chwilą powołania się przez podatnika na fakt jej dokonania przed organem podatkowym lub organem kontroli skarbowej w toku czynności sprawdzających, postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub postępowania kontrolnego, przedstawił WSA w Warszawie w pytaniu prawnym do TK[159]. Chodzi głównie o to, że przed zmianą przepisów prawa podatnik – osoba fizyczna – był zobowiązany w ww. sytuacji do zapłaty 2% stawki podatku wraz z odsetkami[160].

4.7. Podatek od nieruchomości

W 2010 r. występował brak jednolitości w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczącym stawki podatku od nieruchomości, jaką należy opodatkować garaże (odrębne lokale lub miejsca postojowe w garażach wielostanowiskowych) w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych. W większości orzeczeń dotyczących tego zagadnienia sądy przyjmowały, że istotne znaczenie dla przyjęcia, że garaże mogą być opodatkowane według stawki jak dla budynków i ich części pozostałych (na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e/ u.p.o.l.) mają: 1) dane z ewidencji gruntów i budynków (rejestru lokali), gdzie garaże klasyfikowane są jako lokale niemieszkalne; 2) wyodrębnienie lokalu (miejsca) garażowego jako odrębnego przedmiotu własności. Ponieważ ustawa dopuszcza zróżnicowanie stawek podatkowych w odniesieniu do części budynków (lokali), nie jest zasadne opodatkowanie wyodrębnionych lokali o innym niż mieszkalne przeznaczeniu według stawki dla budynków i ich części mieszkalnych[161]. Odmienne stanowisko zaprezentowano w nieprawomocnym wyroku WSA w Bydgoszczy z 8 września 2010 r., I SA/Bd 578/10, w którym wskazano, że ustalanie stawek podatku od nieruchomości dla garażu ze względu na jego funkcję z pominięciem tego, w jakim budynku się znajduje, wychodzi poza zapis art. 5 ust. 1 pkt 2 lit a) i e/ u.p.o.l., gdyż niewątpliwe jest jedynie to, że literalnie ustawodawca pod kątem stawek rozróżnił budynki. Artykuł 21 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oznacza tylko, że dane zawarte w ewidencji stanowią podstawę wymiaru podatku. Ustawodawca tym zapisem nie ingeruje w konstrukcję danego podatku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, dominuje pogląd o związaniu organów podatkowych danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków oraz wynikającym z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[162] zakazie weryfikacji tych danych w postępowaniu podatkowym. Podważenie lub zmiana danych ewidencyjnych odbywa się w postępowaniu przed właściwymi organami administracyjnymi. W postępowaniu podatkowym przeprowadzenie tego rodzaju sprawy nie jest możliwe. Dane zawarte w ewidencji mają walor dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 194 o.p. Zgodnie z tym przepisem stanowią one dowód tego, co zostało w nich stwierdzone[163].

Pogląd przeciwstawny dopuszcza weryfikację danych zawartych w ewidencji w ramach postępowania podatkowego. Dla celów wymiaru podatku od nieruchomości, zwłaszcza gdy ewi-

[159] Postanowienie z 6 września 2010 r., III SA/Wa 563/10.

[160] Np. wyroki: z 28 kwietnia 2010 r., I SA/Ol 171/10; 5 maja 2010 r., I SA/Kr 1711/09; z 14 grudnia 2009 r., I SA/GI 439/09; z 10 listopada 2009 r., III SA/Wa 1097/09.

[161] Zob. nieprawomocne wyroki z: 27 października 2010 r., I SA/Bk 353/10 i 9 grudnia 2010 r., III SA/Wa 2114 do 2119/10.

[162] Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

[163] Wyrok z 13 stycznia 2010 r., II FSK 1243/08.

dencja nie uwzględnia pewnej kategorii gruntów, zapisy w niej zawarte mają znaczenie drugorzędne, a determinantem wymiaru podatku od nieruchomości jest wystąpienie zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie obowiązku podatkowego. Uznanie za prawidłowe stanowiska odmiennego prowadziłoby do sytuacji, w której ewidencja gruntów i budynków zawsze stanowiłaby jedyną podstawę wymiaru podatków, nawet gdy dane z tej ewidencji byłyby niezgodne ze stanem rzeczywistym[164]. W wyroku WSA w Poznaniu z 7 kwietnia 2010 r., III SA/Po 28/10, zaprezentowano dalej idące stanowisko uznając, że stanowiąca podstawę opodatkowania powierzchnia nieruchomości winna być zgodna (identyczna) z wielkością powierzchni ujawnioną w ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z poglądem wyrażanym w orzecznictwie sądowym ewentualne błędy w zakresie danych ewidencyjnych nie mogą powodować, iż podatnik zapłaci ostatecznie podatek w nienależnej wysokości. Rozwiązanie takie prowadziłoby bowiem do niedopuszczalnego złamania naczelnej zasady postępowania podatkowego, zawartej w art. 122 o.p. i nakazującej dążenie do ustalenia prawdy obiektywnej (materialnej). Szczególna moc dowodowa ewidencji gruntów i budynków jako dokumentu urzędowego wynikająca z art. 194 § 1 o.p. w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne jest wobec tego wzruszalna na mocy art. 194 § 3 o.p., dopuszczającego możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko dokumentom urzędowym. Dane z ewidencji gruntów i budynków mogą zatem stanowić dokument wyjściowy dla ustalenia podstawy opodatkowania, ale tylko w przypadku ich zgodności ze stanem faktycznym. W przypadku wątpliwości co do prawidłowości danych z ewidencji organy podatkowe zobowiązane są – w ramach dążenia do pełnego zrealizowania zasady prawdy obiektywnej – do przeprowadzenia postępowania dowodowego w odpowiednim zakresie.

4.8. Podatek rolny

W 2010 r. pewnemu ujednoliceniu uległo orzecznictwo dotyczące art. 13 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym[165] w brzmieniu wprowadzonym przez art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych innych ustaw[166]. Nowelizacja wprowadzała jako warunek skorzystania z ulgi inwestycyjnej brak udziału środków publicznych w ich finansowaniu w całości lub w części.

Wątpliwości budziło stosowanie tego przepisu w znowelizowanej treści (na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej) do wszystkich postępowań wszczętych po 1 stycznia 2009 r. – bez względu na to, w jakim stanie prawnym poniesione zostały wydatki, które stanowiły podstawę do ubiegania się o ulgę w podatku. Sądy administracyjne uchylały decyzje organów podatkowych wydanych w postępowaniach wszczętych po 1 stycznia 2009 r., które dotyczyły inwestycji z udziałem środków publicznych rozpoczętych przed tą datą, powołując się na wynikającą z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę lojalności państwa wobec adresata norm prawnych, ugruntowaną także w orzecznictwie TK[167].

Nie zapadły orzeczenia, w których uzasadnieniach dopuszczano odmowę zastosowania ulgi inwestycyjnej tylko z powodu złożenia wniosku o jej przyznanie po 1 stycznia 2009 r.[168]

[164] Wyrok z 11 lutego 2010 r., II FSK 1527/08.

[165] Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

[166] Dz. U. Nr 237, poz. 1655.

[167] Zob. prawomocne wyroki z: 24 lutego 2010 r., I SA/Bd 704/09; 4 sierpnia 2010 r., III SA/Wr 249/10; 4 listopada 2010 r., I SA/Po 520/10 oraz nieprawomocny wyrok z 9 listopada 2010 r., I SA/Gd 625/10.

[168] Prawomocny wyrok z 8 września 2009 r., I SA/Bd 451/09.

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2010 r.

Liczba spraw z poprzedniego okresu	Wpływ spraw	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało na następny okres
1799	2600	4399	2147	48,8	2252

W 2010 r. spośród skarg kasacyjnych 1298 wniosły osoby fizyczne, 1267 osoby prawne, 6 prokurator, 28 organizacje społeczne, a 1 skargę wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich.

W rozprawach wzięło udział 763 pełnomocników organów, a jako pełnomocnicy stron: 232 adwokatów, 442 radców prawnych, 32 rzeczników patentowych i 43 doradców podatkowych. Prokurator uczestniczył w 3 rozprawach.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2010 r.

Liczba spraw z poprzedniego okresu	Wpływ spraw	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało na następny okres
50	914	964	855	88,7	109

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Uwagi wstępne

Nadzór Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych sprawowany w zakresie jej właściwości sprowadza się głównie do nadzoru judykacyjnego przez rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów. Jego ilustracją z podziałem na sprawy należące do właściwości wydziałów Izby są informacje zawarte w dalszej części sprawozdania.

2.2. Sprawy z zakresu właściwości Izby Gospodarczej

W 2010 r. do Wydziału I Izby Gospodarczej NSA wpływały dwie kategorie spraw. Pierwszą, podobnie jak w latach ubiegłych, stanowiły sprawy celne dotyczące przede wszystkim weryfikacji zgłoszeń celnych w zakresie klasyfikacji taryfowej, wartości celnej importowanych samochodów i wyrobów z krajów azjatyckich, określenia kwoty długu celnego oraz kwoty podatku od towarów i usług. Drugą stanowiły sprawy akcyzowe przekazane z dniem 1 grudnia 2009 r. do Wydziału I zarządzeniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września

2009 r. Łącznie przekazano 430 spraw. W 2010 r. w Wydziale I zarejestrowano 509 spraw celnych i 530 spraw akcyzowych.

Dominującą grupę w zakresie spraw celnych stanowiły takie, których stan faktyczny został ukształtowany po wejściu Polski do UE, jednak zmarginalizował się wpływ spraw dotyczących ustalania wartości celnej leków importowanych przez firmy farmaceutyczne. W sprawach celnych nie pojawiły się w omawianym okresie rozbieżności w orzecznictwie oraz istotne problemy prawne z uwagi na utrzymywanie przez składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych linii orzeczniczej ukształtowanej w latach poprzednich.

Przykładowo w szeregu spraw w 2009 r. uchylano wyroki w sprawach dotyczących dodawania do wartości celnej towarów opłat licencyjnych, jeżeli ich uiszczenie było warunkiem sprzedaży importowanych towarów. Sąd pierwszej instancji ponownie rozpoznając sprawy w całości zastosował się do wytycznych zawartych w wyrokach NSA i w konsekwencji skargi kasacyjne od ponownie wydanych wyroków oddalono w 15 sprawach, co spowodowało cofnięcie przez spółkę 68 skarg w kolejnych sprawach.

Z kolei w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących akcyzy stosunkowo często pojawiała się rozbieżność m.in. w sprawach dotyczących zwrotu nadpłaty podatku akcyzowego od wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego po wyroku ETS z 18 stycznia 2007 r.[1] Przyjęte stanowisko w wyrokach NSA ujednoliciło linię orzeczniczą sądów administracyjnych I instancji[2], a ponadto stanowisko to okazało się w pełni zgodne z założeniami ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o zwrocie nadpłaty w podatku akcyzowym zapłaconym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo pochodzącego z importu samochodu osobowego[3], w której ustawodawca w całości uwzględnił motywy wskazanego wyroku ETS w sprawie C-313/05.

Przykładem istotnych uchybień w orzecznictwie sądów wojewódzkich są dwa wyroki WSA w Gliwicach z 13 czerwca 2008 r., III SA/Gl 1662/07 i III SA/Gl 1663/07. NSA wyrokami o sygn. akt I GSK 891/09 i I GSK 893/09 uchylił oba wskazane rozstrzygnięcia sądu I instancji z uwagi na przesłanki nieważności postępowania. W obu sprawach doszło bowiem do naruszenia art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., ponieważ w składzie sądu rozpoznającego sprawy w I instancji brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy. Z analizy akt każdej ze spraw wynikało, że wojewódzki sąd administracyjny wyrokiem uchylał zaskarżoną decyzję, co skutkowało ponownym rozpatrzeniem odwołania przez organ. Następnie skarżący ponownie zaskarżał nowe rozstrzygnięcie organu, a wojewódzki sąd administracyjny wyrokiem oddalał skargę. W składach orzekających na skutek obu skarg w każdej ze spraw brał jednak udział ten sam sędzia.

Przechodząc do kwestii procesowych należy wskazać, że w 2010 r. w Wydziale I odnotowano ujednolicenie praktyki dotyczącej pewnych czynności procesowych, np. pobierania wpisów od skarg kasacyjnych. Otóż postanowieniem w składzie siedmiu sędziów z 21 stycznia 2008 r., I GSK 2039/06, NSA stanął na stanowisku, że w sprawach skarg na decyzje zawierające rozstrzygnięcia w dwóch sprawach w znaczeniu materialnoprawnym – celnej i podatkowej –pobiera się dwa wpisy, jeden w sprawie celnej, drugi w sprawie podatkowej. Pomimo treści tego postanowienia jeszcze w 2008 i 2009 r. dostrzegalne były uchybienia sądów wojewódzkich w tym zakresie, natomiast w 2010 r. praktyka związana z pobieraniem dwóch wpisów przez wojewódzkie sądy administracyjne w sprawach celno-podatkowych została ujednolicona i obecnie problem ten nie występuje.

[1] C-313/05 Maciej Brzeziński v. Dyrektor Izby Celnej w Warszawie (III SA/Gl 406/08, I SA/Bk 100/08, I SA/Ol 57/08). NSA w szeregu wyroków (I GSK 755/09, I GSK 894/09, I GSK 834/09).

[2] Np. I SA/Ke 213/10 i inne.

[3] Dz. U. Nr 118, poz. 745.

W sprawach z zakresu działania właściwości Wydziału II Izby Gospodarczej nie odnotowano rozbieżności, na co niewątpliwy wpływ miały uchwały podjęte w 2010 r.: na wniosek Prezesa NSA 3 uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz jedną uchwałę zawierającą rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości składu orzekającego w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej.

2.3. Podsumowanie

Dokonując ogólnej analizy oceny orzecznictwa „w sprawach celnych" należy z całą mocą podkreślić, że nie odnotowano orzeczeń rozbieżnych w tych samych kwestiach merytorycznych. Niewątpliwie jest to jeden z pozytywnych elementów tego orzecznictwa. Częściej niż dotychczas sięgano do przepisów prawa wspólnotowego i wyroków ETS. Przyniosło to pozytywne rezultaty w postaci ujednolicenia orzecznictwa NSA oraz sądów administracyjnych I instancji. Reasumując należy podkreślić, że orzecznictwo w sprawach akcyzowych prezentowało się na dobrym poziomie.

W sprawach rozstrzyganych w Wydziale II Izby Gospodarczej nie odnotowano rozbieżności. Pozytywnie należy ocenić orzecznictwo sądów I instancji w tym obszarze zarówno w kwestii stosowania przepisów prawa wspólnotowego, orzecznictwa ETS, jak i Konstytucji RP oraz orzecznictwa TK.

Pozytywny wpływ na ujednolicenie orzecznictwa sądów pierwszej instancji mają konferencje sędziów, na których omawiane są zagadnienia ujawniane w następstwie analizy stosowania przepisów postępowania i prawa materialnego dokonanej na podstawie orzeczeń wydanych w dłuższych okresach. Zorganizowano jedną konferencję dla sędziów Izby Gospodarczej NSA. Sędziwie IG uczestniczyli także w dwóch konferencjach sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących m.in. zagadnień postępowania w sprawach o dofinansowanie projektów w ramach programu operacyjnego, realizującego politykę rozwoju, unormowań zawartych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[4], w szczególności rozwiązań przyjętych w ustawie w powiązaniu z kilkumiesięcznym zaledwie okresem orzekania w tych sprawach przez sądy administracyjne po jej nowelizacji obowiązującej od 20 grudnia 2008 r., a także problemów orzeczniczych przy nakładaniu kar pieniężnych na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz zagadnień dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych realizujących politykę rozwoju i terminów w sprawach pomocy dla rolników ze środków unijnych.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

W 2010 r. w Wydziale I Izby Gospodarczej NSA rozpoznawano sprawy z zakresu określenia kwoty długu celnego, uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenia kwoty podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. Odnosząc się do orzecznictwa w zakresie podatku akcyzowego należy wskazać, że w zaledwie półrocznym okresie orzekania pojawiło się wiele nowych zagadnień problemowych, które nie występowały bądź występowały marginalnie w sprawach rozpoznawanych przez Izbę Finansową.

[4] Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

3.1. Klasyfikacja towarowa i określenie kwoty długu celnego

3.1.1. *Dług celny*. W 2010 r. ogółem orzeczono w 305 sprawach, z których 178 miało charakter celno-podatkowy. Sprawy pochodziły z wpływu z lat 2008-2010. Podtrzymano ugruntowaną już w ubiegłych latach linię orzecznictwa.

W sprawach dotyczących weryfikacji dokumentów sprzedaży sprowadzonych samochodów, deklaracji pochodzenia i wartości celnej towaru przyjęto m.in. pismo szwajcarskich władz celnych zawierające wynik weryfikacji dowodu pochodzenia (deklaracja na dokumencie transakcyjnym) przeprowadzonej w trybie Protokołu 3 do Umowy z 1972 r. zawartej pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską[5], stanowiące podstawę ustaleń faktycznych w sprawie i dokument urzędowy w rozumieniu art. 194 o.p., zostało bowiem sporządzone w formie określonej przepisami prawa (tj. w formie przewidzianej w ww. Protokole) przez powołany do tego organ władzy publicznej (tj. szwajcarski organ administracyjny) na wniosek polskiego organu o udzielenie pomocy na podstawie przepisów art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 8 tego Protokołu[6].

W kwestii retrospektywnego zaksięgowania uznano, że organ celny dokonując go nie podważa decyzji będącej podstawą do „pierwotnego" zaksięgowania (jeżeli taka decyzja została w ogóle wydana), ponieważ druga decyzja obejmuje różnicę między kwotą zaksięgowaną a kwotą, która powinna zostać zaksięgowana zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie zaś całość kwoty wynikającej z długu celnego. W rozstrzyganej sprawie organ najpierw wydał decyzję w trybie art. 23 ust. 2 i 3 Prawa celnego w następstwie kontroli wartości celnej sprowadzonego towaru, w której określono wartość celną towaru oraz kwotę cła (0 zł) przy zastosowaniu preferencyjnej stawki celnej (0%). Jednocześnie w decyzji określono kwotę należnego podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług z tytułu importu towaru. Druga decyzja została wydana w następstwie kontroli zgłoszenia celnego w trybie art. 78 WKC i wiązała się z negatywną weryfikacją (autentyczności) deklaracji o preferencyjnym pochodzeniu towaru dokonaną przez szwajcarskie władze celne. Konsekwencją stwierdzenia przez organ niedoboru należności celnych było wydanie na podstawie art. 220 ust. 1 WKC oraz art. 51 Prawa celnego decyzji o retrospektywnym zaksięgowaniu kwoty długu celnego. Rozstrzygnięcie nie obejmowało tym razem podatku od towarów i usług z tytułu importu towaru[7].

Odnosząc się do zagadnienia uznania opinii biegłego w zakresie wartości rynkowej samochodu uznano, że zgodnie z art. 197 § 1 o.p. biegłym może być każda osoba dysponująca wiadomościami specjalnymi i nie musi być wpisana na listę prowadzoną przez określony organ, natomiast pożądane jest, aby osoba biegłego nie budziła żadnych wątpliwości co do wiarygodności i rzetelności, czemu służy instytucja listy biegłych sądowych prowadzona przez prezesów sądów okręgowych. Nie może to być osoba zwolniona z tej funkcji decyzją wydaną na podstawie § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych[8], zgodnie z którym Prezes zwalnia z funkcji biegłego, jeżeli utracił on warunki do pełnienia tej funkcji albo gdy zostanie stwierdzone, że w chwili ustanowienia warunkom tym nie odpowiadał i nadal im nie odpowiada[9].

Organ celny wszczynając z urzędu postępowanie w sprawie procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego obowiązany był wezwać do udziału w postępowaniu wszystkich dłużników, którzy nie wykonali obowiązków wynikających ze stosowania tej procedury, oraz osoby odpowiedzialne za powstanie długu celnego w sytuacjach określonych w art. 203 ust. 3 WKC.

[5] Dz. Urz. UE L1972.300.191.

[6] Sygn. akt I GSK 940/08.

[7] Sygn. akt I GSK 1023/08.

[8] Dz. U. Nr 15, poz. 133.

[9] Sygn. akt I GSK 398/09.

Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy organy celne poprzestają na wymierzaniu cła osobom im znanym, nie podejmując wysiłku w celu wykrycia innych dłużników (np. złodziei, w przypadku powstania długu celnego na podstawie art. 203 WKC czy przemytników sprzedających towar nielegalnie wprowadzony na obszar celny Wspólnoty w wypadku, gdy dług celny powstał na podstawie art. 202). Brak sumiennego postępowania zmierzającego do wykrycia wszystkich dłużników należałoby rozpatrywać jako naruszenie zasad ogólnych postępowania zawartych w art. 121 i 122 Ordynacji podatkowej[10].

O dopuszczalności zawieszenia należności celnych przywozowych w stosunku do części, elementów lub podzespołów decyduje ich przeznaczenie do naprawy, renowacji lub konserwacji. Należy wyłączyć możliwość skorzystania z zawieszenia należności celnych przywozowych w stosunku do części wchodzących w skład towarów zawartych w wykazach z załączników I i II Rozporządzenia Rady (WE) Nr 150/2003 z 21 stycznia 2003 r., zawieszającym należności celne przywozowe na niektóre rodzaje broni i sprzętu wojskowego, które poddawane są naprawie, renowacji lub konserwacji poza obszarem celnym Wspólnoty, w tym także w ramach procedury uszlachetniania biernego. Skoro na obszar celny Wspólnoty wprowadzano towary, które nie były przeznaczone do naprawy produktów wymienionych w załącznikach I i II, lecz poddane zostały naprawie w ramach procedury uszlachetniania biernego poza obszarem Wspólnoty, to nie było podstaw do przyjęcia, że podlegają one regulacji rozporządzenia Nr 150/2003. Sprzęt wojskowy, który nie jest objęty powołanym rozporządzeniem, podlega należnościom celnym określonym we Wspólnej Taryfie Celnej[11].

3.1.2 *Klasyfikacja taryfowa*. Podobnie jak w latach ubiegłych, istota sporu sprowadzała się do oceny przez sądy administracyjne, czy do towarów importowanych i zgłaszanych do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym należało przyjąć kod taryfy celnej wskazany w zgłoszeniu celnym – dokumencie SAD – przez stronę, czy kod taryfy celnej określony przez organy celne po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego.

Teksty aktów instytucji Wspólnoty przyjętych przed przystąpieniem Polski do Wspólnoty powinny zostać sporządzone także w języku polskim i opublikowane po polsku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a tak sporządzone i opublikowane mają walor autentyczności. Skoro akty prawne Unii Europejskiej wydawane są w wielu językach i wszystkie wersje językowe mają charakter wiążący i równoprawny, to również taki charakter należy przypisywać rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 1214/2007 z 20 września 2007 r. zmieniającemu załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej[12].

Jeżeli cechy sprowadzanego towaru budzą wątpliwości, a treść Taryfy celnej (objaśnień towarzyszących jej stosowaniu) nie pozwala na jednoznaczne ustalenie kryteriów rozgraniczenia klasyfikacji towarów (w sprawie dotyczącej klasyfikacji taryfowej profili aluminiowych używanych do produkcji okien i drzwi oraz do konstruowania ścianek działowych), to postępowanie administracyjne powinno wykorzystać wszelkie środki dowodowe, aby ustalić i wyodrębnić klasy towarów, których cechy różnią je między sobą jakościowo na tyle, żeby mogło to być uznane za kryterium decydujące o odrębnej kwalifikacji, m.in. opinię biegłego w celu, aby jego opinia wskazała cechy towaru lub jego obróbki, które organ administracji bez wszelkiej wątpliwości co do tego, czy taka sytuacja ma miejsce wobec ocenianej partii towaru, będzie mógł wskazać jako wiążące w zakresie wyboru kryterium kwalifikacji[13].

[10] Sygn. akt I GSK 972/08.

[11] Wyroki np. w sprawach: I GSK 862/08, I GSK 873/08, I GSK 986/08, I GSK 263/09.

[12] Sygn. akt I GSK 147/09.

[13] Sygn. akt I GSK 322/09.

3.2. Uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenie kwoty podatku od towarów i usług

Na tle ww. spraw nie pojawiły się nowe, istotne problemy prawne wywołujące rozbieżności w orzecznictwie, a składy NSA zajmowały zbliżone stanowiska, kształtując w zasadzie jednolite orzecznictwo. Przedmiotem rozstrzygnięcia były m.in. kwestie związane z uznaniem zgłoszenia celnego za nieprawidłowe w następstwie weryfikacji świadectwa pochodzenia importowanego towaru.

W sprawach, w których zgłoszenie celne, a w konsekwencji powstanie długu celnego, miało miejsce przed 1 maja 2004 r., na podstawie art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo celne[14] zastosowanie miały przepisy dotychczasowe. Analizując stan prawny obowiązujący w dacie przyjęcia zgłoszenia celnego uznano, że państwa będące stronami Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony[15], w Protokole 4 (art. 16 ust. 1) do Układu uzależniły możliwość zastosowania preferencyjnej stawki celnej nie tylko od faktycznego pochodzenia towaru, ale także od właściwego udokumentowania uprzywilejowanego pochodzenia. Protokół 4 do Układu Europejskiego reguluje relacje między państwami, nie zaś między podmiotami gospodarczymi. Deklaracja na fakturze jest potwierdzeniem określonego stanu rzeczy w imieniu władzy państwowej, która przekazała swoje atrybuty ściśle określonym podmiotom prawnym (przedsiębiorcom–eksporterom). Przepisy Protokołu 4 w sposób wyraźny określają krąg podmiotów, które mogą sporządzać deklaracje na fakturze (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 22, a w art. 21 ust. 5 Protokołu 4 określono elementy deklaracji na fakturze). Deklaracja na fakturze to akt władzy wykonywany w warunkach pełnej kontroli organów państwa eksportera. Eksporter nie może zatem dowolnie korzystać z uprawnień przyznanych mu przez państwo na mocy regulacji zawartych w umowie międzynarodowej, ponieważ jest ściśle związany postanowieniami przepisów prawa. Kompetencje nadane eksporterowi przez państwa strony Układu Europejskiego należy interpretować w ten sposób, że uprawniony eksporter nie może dowolnie rozporządzać uprawnieniem do sporządzania deklaracji na fakturze na przykład poprzez udzielenie w tym zakresie pełnomocnictwa osobie trzeciej, która nie mieści się w katalogu podmiotów uprawnionych do wystawiania w imieniu państwa tego typu dokumentów[16].

W odniesieniu do weryfikacji dokumentów pochodzenia towaru, w szczególności mocy dowodowej informacji szwajcarskiej administracji celnej o wynikach weryfikacji świadectwa pochodzenia samochodów sprowadzanych ze Szwajcarii, zgodnie z art. 8 Protokołu 3 do Umowy zawartej między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarii[17] przedstawienie prawidłowego świadectwa pochodzenia stanowi warunek skorzystania z preferencyjnej stawki celnej[18].

Uznanie dokumentu zagranicznego za dokument urzędowy w rozumieniu art. 194 o.p. jest uzależnione od uregulowań zawartych w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Taką umową międzynarodową, którą Polska jest związana od czasu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, jest również Porozumienie z 9 czerwca 1997 r. w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską, uzupełniające Umowę między Europejską

[14] Dz. U. Nr 68, poz. 623.

[15] Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.

[16] M.in. sygn. akt I GSK 948/08, I GSK 951/08, I GSK 29/09.

[17] Dz. Urz. UE L1972.300.191.

[18] M.in. sygn. akt I GSK 892/08, I GSK 940/08, I GSK 955/08, I GSK 1070/08.

Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską o Protokół dodatkowy w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych, zatwierdzone w imieniu Wspólnoty decyzją Rady z 2 czerwca 1997 r.[19] Przepisy tego Protokołu określają między innymi organy właściwe do realizacji wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych (art. 1 lit. c) i d), ich kompetencje i formy działania (art. 2–5), formy przekazu informacji (art. 8), a także kwestie poufności (art. 10) i sposobu wykorzystywania uzyskanych informacji (art. 11). W świetle powyższych przepisów pismo szwajcarskiej administracji celnej informujące o wynikach weryfikacji świadectwa pochodzenia stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 194 o.p., albowiem zostało sporządzone w formie określonej przepisami prawa (tj. w formie przewidzianej w Protokole) przez powołany do tego organ władzy publicznej (tj. szwajcarski organ administracyjny) na wniosek polskiego organu o udzielenie pomocy na podstawie przepisów art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 8 tego Protokołu. Stosownie do treści art. 194 § 1 i 2 o.p. pismo to jest zagranicznym dokumentem urzędowym i stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone.

Umowa sporządzona w Hong Kongu (Chiny) 13 maja 1999 r. między Wspólnotą Europejską a Hong Kongiem o współpracy i wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych[20] określa zakres współpracy między władzami celnymi Hong Kongu i Wspólnoty Europejskiej, zakres udzielanej wzajemnej pomocy, formę, treść i tryb udzielania wzajemnych informacji mogących mieć wpływ na prawidłowe stosowanie ustawodawstwa celnego umawiających się stron. Z treści tej Umowy nie da się wywieść nakazu traktowania dokumentu sporządzonego w odpowiedzi na wniosek o pomoc wystosowany na podstawie tej Umowy za posiadający zwiększoną (szczególną) moc dowodową (art. 194 § 1 o.p.). Przepisy Umowy dają jedynie podstawę do stwierdzenia, że „władza otrzymująca wniosek udziela informacji", „strony pomagają sobie nawzajem", „wymieniają doświadczenia". Odpowiedź otrzymaną od chińskiej administracji celnej należało ocenić w całokształcie zgromadzonego materiału, zgodnie art. 187 § 1 o.p. nakładającym na organ powinność zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego[21].

Ustalenie, iż firma będąca wystawcą rachunku nie istnieje lub brak jest możliwości jej identyfikacji na podstawie danych podanych w wystawionym przez nią rachunku, dawało podstawy do uznania załączonego do zgłoszenia celnego rachunku za nieautentyczny. Uzasadnione wątpliwości co do autentyczności rachunku są wystarczającą podstawą do odstąpienia od ustalania wartości celnej sprowadzonego samochodu w oparciu o metodę wartości transakcyjnej określoną w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[22]. Stanowisko takie znajduje uzasadnienie w treści art. 181a RWKC. Sprowadzane z zagranicy używane samochody nie spełniają przesłanek określonych w art. 30 WKC, gdyż zarówno metoda wartości transakcyjnej identycznych towarów, jak i metoda wartości transakcyjnej podobnych towarów (art. 30 ust. 2 lit. a/ i b/ WKC) odnoszą się do takich cech towarów, jak identyczność lub podobieństwo. Nie znajduje również zastosowania do towarów używanych metoda oparta o cenę jednostkową towarów importowanych, która opiera się na cenie jednostkowej (art. 30 ust. 2 lit. c/ WKC), po jakiej towary przywożone lub towary identyczne bądź podobne są sprzedawane we Wspólnocie w największych zbiorczych ilościach osobom niepowiązanym ze sprzedawcami. Do określenia wartości celnej sprowadzanych samochodów używanych nie znajduje również zastosowania metoda wartości kalkulowanej – art. 30 ust. 2 lit. d/ WKC, która wymaga określenia kosztów lub wartości materiałów i produkcji, kwo-

[19] Dz. Urz. UE L 1997.169.77.

[20] Dz. U. UE L z 1999 r. Nr 151 poz. 21.

[21] Sygn. akt I GSK 794/08.

[22] Dz. Urz. UE L 1992.302.1.

ty zysku i kosztów ogólnych oraz kosztów lub wartości elementów wymienionych w art. 32 ust. 1 lit. e/ WKC, które są zmienne[23].

Zgodnie z art. 29 ust. 1 WKC wartością celną towarów jest wartość transakcyjna, tzn. cena faktycznie zapłacona lub należna za towary wtedy, kiedy zostały one sprzedane w celu wywozu na obszar celny Wspólnoty. Prawodawca wspólnotowy przyjął zasadę, że składnikiem wartości transakcyjnej są także prowizje i koszty pośrednictwa, jeżeli zostały poniesione przez kupującego, oprócz prowizji od zakupu (art. 32 ust. 1 lit a) pkt i WKC). Stosownie do art. 32 ust. 4 WKC prowizja od zakupu oznacza opłatę poniesioną przez importera na rzecz jego agenta za usługę polegającą na reprezentowaniu go przy zakupie towarów, których wartość celna jest ustalana. W rozstrzyganych sprawach ustalono, że umowa, jaką zawarła skarżąca, była umową agencyjną typu pośredniczego i nie obejmowała czynności związanych z reprezentowaniem skarżącej przy zawieraniu umów. W związku z tym opłata poniesiona przez skarżącą na rzecz kontrahenta, mimo nazwania jej prowizją od zakupu, nie stanowiła takiej prowizji w rozumieniu art. 32 ust. 4 WKC, lecz prowizję podlegającą na podstawie art. 32 ust. 1 lit a) pkt (i) WKC doliczeniu przy ustalaniu wartości celnej towarów. Dla celów ustalania wartości celnej towarów, a w konsekwencji określenia kwoty długu celnego istotne jest, jakie funkcje pełni pośrednik, a nie jakim terminem jest on określany lub jak zostało nazwane jego wynagrodzenie[24].

Gdy postanowienie o odrzuceniu skargi na decyzję Dyrektora Izby Celnej w części dotyczącej uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe stało się prawomocne, to wynikająca z tej okoliczności kwestia określenia wartości celnej nie mogła już być ponownie oceniana także jako przesłanka prawidłowego zastosowania art. 15 ust. 4 ustawy o VAT z 1993 r. Gdy wymiar cła został określony ostateczną decyzją organu celnego, to wynikające z niej ustalenia dotyczące wartości niezbędnych do ustalenia podstawy opodatkowania, takie jak wartość celna towaru oraz cło, nie mogą być weryfikowane w postępowaniu podatkowym dla potrzeb prawidłowego określenia należnych podatków z tytułu importu towarów[25].

3.3. Podatek akcyzowy

Z przepisów ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o zwrocie nadpłaty w podatku akcyzowym zapłaconym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo importu samochodu osobowego[26] jednoznacznie wynika, iż jej celem jest stworzenie podstaw prawnych do zwrotu nadpłaty według przyjętych w tej ustawie zasad podatnikom, którzy zapłacili podatek akcyzowy z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo importu samochodu osobowego dokonanego w okresie od 1 maja 2004 r. do 30 listopada 2006 r. Z uwagi na szczególny przedmiot regulacji powołanej ustawy *ratio legis* wyraźnie wskazuje, iż zamiarem ustawodawcy wyrażonym w art. 9 tej ustawy było rozciągnięcie stosowania jej przepisów na postępowanie sądowe, co oznacza, że sąd administracyjny nie może oddalić skargi na rozstrzygnięcie administracyjne w przedmiocie zwrotu nadpłaty, jeżeli jej wysokość nie została ustalona na podstawie zasad określonych w tej ustawie. Takie unormowanie wprowadza odstępstwo od zasady, iż sąd administracyjny ocenia legalność zaskarżonej decyzji według stanu prawnego, który obowiązywał w czasie jej wydania, a także od zasady związania sądu i organu oceną prawną wyrażoną we wcześniejszym wyroku wydanym w tej sprawie[27].

[23] Sygn. akt I GSK 892/08, I GSK 940/08, I GSK 955/08, I GSK 1070/08.

[24] Sygn. akt I GSK 718/09, I GSK 719/09, I GSK 720/09, I GSK 721/09, I GSK 722/09, I GSK 723/09, I GSK 724/09, I GSK 725/09.

[25] Sygn. akt I GSK 1071/08.

[26] Dz. U. Nr 118, poz. 745.

[27] Sygn. akt I GSK 890/09.

W myśl art. 23 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym w brzmieniu obowiązującym w sierpniu 2004 r., energia elektryczna wytwarzana z odnawialnych źródeł energii została zwolniona z podatku akcyzowego. Z kolei zgodnie z art. 9e ust. 1 ustawy Prawo energetyczne w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2004 r. dowodem wytworzenia energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii jest świadectwo pochodzenia wydawane przez Prezesa URE w drodze decyzji, na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii złożony za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku (ust. 3). Z zestawienia ww. przepisów wynika, że dokumentowanie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych następuje poprzez legitymowanie się świadectwem pochodzenia, zatem dla zastosowania przewidzianego w art. 23 ust. 3 u.p.a. zwolnienia z podatku akcyzowego świadectwo to jest niezbędne. W braku takiego świadectwa art. 23 ust. 3 u.p.a. nie może znaleźć zastosowania. Uzyskane przez przedsiębiorstwo energetyczne świadectwo pochodzenia stanowi warunek konieczny zwolnienia z podatku akcyzowego, przy tym przyczyna nieposiadania takiego świadectwa nie ma znaczenia dla ustalenia zasadności odmowy zwolnienia[28].

Na gruncie art. 23 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym nie istniały dostateczne podstawy do różnicowania sytuacji przedsiębiorstw energetycznych w zależności od tego, czy w procesie przetwarzania wykorzystywały one wyłącznie energię pozyskiwaną z biomasy, czy też biomasa była wykorzystywana łącznie z innymi nośnikami energii[29].

Odpowiedź na pytanie, czy źródłem energii jest zakład energetyczny jako całość ze wszystkimi instalacjami, czy też źródłem energii jest każda instalacja znajdująca się w danym zakładzie energetycznym, jest niezbędna do ustalenia zakresu zwolnienia z akcyzy ustanowionego w § 11 pkt 14 lit. a) rozporządzenia MF z 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego. Jeżeli w jednym zakładzie energetycznym działa kilka odrębnych instalacji wytwórczych, to każda z nich jest odrębnym źródłem energii, a każde z tych źródeł można oceniać odrębnie pod kątem jakości dostarczanej z niego energii. Jeżeli energia z konkretnej instalacji (ciągu energetycznego) nie pochodzi w żadnym zakresie ze spalania organicznych paliw kopalnych, to może być uznana za energię pochodzącą ze źródeł niekonwencjonalnych w rozumieniu § 11 pkt 14 lit. a/ rozporządzenia[30].

Zapłacony przez podatnika podatek akcyzowy musi być zweryfikowany, aby był zgodny, a w każdym razie nie wyższy niż rezydualna kwota takiego podatku zawarta w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały wcześniej zarejestrowane w Polsce i na które nałożono podatek akcyzowy. Na taki tok postępowania wskazuje wyraźnie wyrok ETS z 18 stycznia 2007 r., C-313/05. W świetle punktu 2 wyroku przepis art. 90 akapitu pierwszego TWE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on podatkowi akcyzowemu w zakresie, w jakim kwota podatku nakładana na pojazdy używane starsze niż dwa lata, nabyte w państwie członkowskim innym niż to, które wprowadziło taki podatek, przewyższa rezydualną kwotę tego podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały zarejestrowane wcześniej w państwie członkowskim, które nałożyło podatek. NSA wyjaśnił, że omawiany wyrok nakazuje sięgnięcie do wartości rynkowej podobnego pojazdu co pojazd sprowadzony z terytorium Wspólnoty, wcześniej zarejestrowany na terytorium Polski, a to dla wyliczenia rezydualnej kwoty podatku, która mieści się w takim pojeździe. Ustalenie rynkowej wartości podobnego pojazdu nabytego w kraju nie ma zatem na celu zweryfikowania podanej przez stronę podstawy opodatkowania, a jedynie zbadanie, czy kwota podatku akcyzowego zadekla-

[28] Sygn. akt I GSK 878/09.

[29] Sygn. akt I GSK 829/09.

[30] Sygn. akt I GSK 782/09.

rowanego i zapłaconego przez podatnika w związku z nabyciem wewnątrzwspólnotowym samochodu osobowego doprowadziła do jego dyskryminacji fiskalnej, niedopuszczalnej w świetle art. 90 TWE w porównaniu z sytuacją nabywców podobnych samochodów w kraju, wcześniej zarejestrowanych[31].

Odnosząc się do zagadnień związanych z oświadczeniami nabywców oleju opałowego uznano, że przepisy § 6 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2, 4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego są jednoznaczne i obligują sprzedawcę oleju opałowego do pobierania od kupujących oświadczeń w określonej formie. Ustawodawca uzależnił zastosowanie przez podatnika preferencyjnej stawki podatkowej od złożonego przez nabywcę oleju opałowego odpowiedniej treści oświadczenia zawierającego deklarację o przeznaczeniu oleju na cele opałowe. Brak prawidłowego pod względem formalnym i materialnym oświadczenia uniemożliwia opodatkowanie sprzedawanego oleju preferencyjną stawką podatku akcyzowego. Niewątpliwie to na sprzedawcy oleju opałowego ciąży obowiązek prowadzenia i przechowywania dokumentacji związanej ze sprzedażą oleju opałowego dla celów grzewczych. Zaniedbania sprzedawcy przy przyjmowaniu i przechowywaniu tego rodzaju oświadczeń powodują, że ryzyko tych nierzetelności obciąża podatnika. Braki materialne lub formalne wymienionych wyżej oświadczeń nie mogą podlegać konwalidacji. Ustawodawca nie wskazuje rozwiązań, które dawałyby podstawy do twierdzenia, iż istnieją okoliczności zwalniające sprzedawcę oleju opałowego od obowiązku posiadania opisanych wyżej oświadczeń, gdy sprzedawca pragnie korzystać z preferencyjnej stawki podatku akcyzowego. Nie chodzi w tym wypadku o jakiekolwiek oświadczenie bądź inny dokument, lecz o oświadczenie zawierające co najmniej dane określone w § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia; jest to dokument dla celów dowodowych, którego brak lub wskazana wyżej wadliwość wyklucza możliwość opodatkowania sprzedawanego oleju preferencyjną stawką podatku akcyzowego[32].

Stosując prowspólnotową wykładnię przepisów art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 6 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym w świetle art. 21 ust. 5 Dyrektywy energetycznej w związku z art. 6 ust. 1 Dyrektywy horyzontalnej po 1 stycznia 2006 r. w sprzedaży energii elektrycznej przedmiotem opodatkowania podatkiem akcyzowym objęta jest sprzedaż energii elektrycznej przez dystrybutora (redystrybutora) ostatecznemu odbiorcy (konsumentowi). Nie podlega natomiast opodatkowaniu tym podatkiem sprzedaż energii elektrycznej przez producenta dystrybutorowi[33].

W § 12 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego prawodawca wskazał, że zwolnienie od akcyzy producenta paliw ciekłych z dodatkiem biokomponentów możliwe jest wtedy, kiedy ten prowadzi dokumentację techniczną wskazującą na sposób wytworzenia takich paliw i na zawartość w nich biokomponentów. Przepisy prawa nie definiują wprost, jak konkretnie ma wyglądać taka dokumentacja. Dokumentacja, o której mowa § 12 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia, wcale nie musi być prowadzana w sposób ciągły i systematyczny. Wniosków takich nie sposób wyprowadzić z przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie. W cyt. rozporządzeniu posłużono się stwierdzeniem, że dokumentacja ta ma pozwolić organom kontrolującym na ustalenie sposobu wytworzenia biopaliwa oraz zawartości biokomponentów. To właśnie jest celem omawianego rozwiązania prawnego. Brak jest zatem podstaw do kategorycznego i generalnego wskazania, jakie dokumenty będą spełniały wymagania umożliwiające udzielenie ulgi producentowi paliw ciekłych, a jakie nie. Każdą sprawę należy rozpatrywać indywidualnie, mając na uwadze cel przepisu, ponieważ nie jest możliwe enumeratywne wyliczenie dokumentów, które są

[31] Sygn. akt I GSK 900/09.
[32] Sygn. akt I GSK 802/09.
[33] Sygn. akt I GSK 938/09.

zgodne z kryteriami określonymi w rozporządzeniu, w oderwaniu od konkretnego kontekstu sprawy[34].

W świetle art. 60 ust. 1–2 ustawy o podatku akcyzowym warunkiem zwrotu akcyzy jest złożenie przez podatnika wniosku. Ograniczenie w czasie ustawowego uprawnienia (wymóg złożenia tego wniosku w ciągu roku od dnia dokonania eksportu, gdyż po upływie tego terminu podatnik traci prawo do zwrotu akcyzy) przewidziane w § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu akcyzy od wyrobów akcyzowych zharmonizowanych należy traktować jedynie jako doprecyzowanie warunku ustawowego, jakim jest złożenie wniosku o zwrot akcyzy, ponieważ w ww. rozporządzeniu doszło do samodzielnego uregulowania zagadnienia, co do którego ustawa nie zawiera unormowań, a delegacja nie daje żadnych wskazówek[35].

3.4. Ochrona własności przemysłowej

Do właściwości sądów administracyjnych w zakresie własności przemysłowej należy kontrola działalności orzeczniczej Urzędu Patentowego zarówno w postępowaniu zgłoszeniowym, które jest ukierunkowane na uzyskanie decyzji przyznającej określone prawo wyłączne (patent, prawo ochronne, prawo z rejestracji), jak i w postępowaniu spornym, skierowanym na eliminowanie z obrotu prawnego decyzji przyznającej określone prawo wyłączne z naruszeniem prawa. Spory zaistniałe w toku korzystania z praw wyłącznych należą natomiast do właściwości sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Wskazaną materię reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[36]. Ochrona własności przemysłowej dotyczy spraw z zakresu znaków towarowych, wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych, topografii układów scalonych oraz innych o symbolu podstawowym

3.4.1. *Znaki towarowe*. Znaki towarowe stanowią najliczniejszą kategorię spraw z zakresu własności przemysłowej, jakie wpływają do NSA.

Obok powołanej p.w.p. podstawą rozstrzygania w kwestii znaków towarowych były przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych[37], w szczególności w sprawach dotyczących oceny kwestii ustawowych warunków wymaganych do uzyskania prawa ochronnego na znak towarowy, jeżeli odpowiednie zgłoszenie do Urzędu Patentowego miało miejsce przed wejściem w życie p.w.w., na co wyraźnie wskazuje art. 315 ust. 3 p.w.p., np. w wyroku z 24 listopada 2010 r., II GSK 1011/09 uznano, że zarzut braku przesłanek do rejestracji znaku towarowego należy ocenić na dzień jego zgłoszenia. Odnosi się to także do zarzutu zgłoszenia do ochrony znaku w złej wierze, z naruszeniem art. 8 pkt 1 u.z.t., w myśl którego niedopuszczalna jest rejestracja znaku, który jest sprzeczny z obowiązującym prawem lub zasadami współżycia społecznego. Dlatego ocena zaistnienia naruszenia zasad współżycia społecznego musi być ukierunkowana na wartościowanie konkretnych stanów faktycznych z uwzględnieniem m.in. chronologii zdarzeń zaistniałych przed i po zgłoszeniu znaku towarowego do ochrony. Takie intencje zgłaszającego można wyprowadzać z faktów, jakie miały miejsce już po zgłoszeniu do ochrony znaku towarowego, np. ustalenie, że zgłaszający zarejestrował jako znak towarowy oznaczenie bez zamiaru używania go, wyłącznie po to, aby uniemożliwić osobie trzeciej wejście na rynek, możliwe jest poprzez ocenę zachowania uprawnionego już po dokonaniu rejestra-

[34] Sygn. akt I GSK 1051/09.

[35] Sygn. akt I GSK 919/09.

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

[37] Dz. U. Nr 5, poz. 17 ze zm., dalej: u.z.t.

cji, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Podobnie jest przy ustaleniu, czy zamiarem zgłaszającego nie było żądanie korzyści od osoby trzeciej z uwagi na uzyskane prawo z rejestracji znaku.

W myśl art. 7 ust. 2 u.z.t. nie ma dostatecznych znamion odróżniających znak, który stanowi tylko nazwę rodzajową towaru lub informuje jedynie o właściwości, jakości, liczbie, ilości, masie, cenie, przeznaczeniu, sposobie, czasie lub miejscu wytworzenia, składzie, funkcji lub przydatności towaru bądź jest innym podobnym oznaczeniem nie dającym wystarczających podstaw do odróżnienia pochodzenia towaru. Powyższa zasada wynika z art. 129 ust. 1 pkt 2 p.w.p., w myśl którego nie udziela się praw ochronnych na oznaczenia, które nie mają dostatecznych znamion odróżniających. Zgodnie zaś z art. 129 ust. 2 pkt 2 p.w.p. nie mają dostatecznych znamion odróżniających oznaczenia, które składają się wyłącznie z elementów mogących służyć w obrocie do wskazania w szczególności rodzaju towaru, jego pochodzenia, jakości, ilości, wartości, przeznaczenia, sposobu wytwarzania, składu, funkcji lub przydatności. O zdolności dystynktywnej takiego znaku, a tym samym jego zdolności rejestracyjnej, decyduje jedynie oryginalność prezentacji tych elementów w znaku towarowym. Wychodząc z tego punktu widzenia przeciwstawione znaki towarowe nadają się do odróżnienia towarów oznaczanych tymi znakami. Mała moc dystynktywna spornych znaków towarowych nie uzasadnia także naruszania praw z tych znaków. Niemniej jednak uprawniony ze znaku o małej mocy dystynktywnej, a to z uwagi na ograniczenie się w tym znaku do zaprezentowania elementów o charakterze ogólnoinformacyjnym, musi w dość dużym stopniu tolerować istnienie konkurencyjnego znaku towarowego, zawierającego analogiczne elementy o charakterze ogólnoinformacyjnym. Granicą wspomnianej tolerancji jest takie podobieństwo przeciwstawionych znaków, które mogłoby wprowadzić w błąd nabywcę towaru (art. 9 ust. 1 pkt 1 u.z.t.). Zgodnie art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. nie udziela się prawa ochronnego na znak towarowy identyczny lub podobny do znaku towarowego, na który udzielono prawa ochronnego lub który zgłoszono w celu uzyskania prawa ochronnego (jeśli na znak taki zostanie udzielone prawo ochronne), z pierwszeństwem na rzecz innej osoby dla towarów identycznych lub podobnych, jeżeli zachodzi ryzyko wprowadzenia odbiorców w błąd, które obejmuje w szczególności ryzyko skojarzenia znaku ze znakiem wcześniejszym[38].

W świetle art. 246 ust. 1 p.w.p. każdy może wnieść umotywowany sprzeciw wobec prawomocnej decyzji Urzędu Patentowego o udzieleniu patentu, prawa ochronnego lub prawa z rejestracji w ciągu 6 miesięcy od opublikowania w „Wiadomościach Urzędu Patentowego" informacji o udzieleniu prawa. Ustawodawca przyznaje uprawnienie do wniesienie sprzeciwu wszystkim podmiotom (każdemu) bez ustanawiania dodatkowych warunków. W art. 246 ust. 1 p.w.p. nie zawarto żadnych sformułowań dotyczących przesłanek uzyskania legitymacji do wniesienia sprzeciwu, podczas gdy takie przesłanki znalazły się w art. 164 p.w.p., stosownie do którego prawo ochronne na znak towarowy może być unieważnione w całości lub w części na wniosek każdej osoby, która ma w tym interes prawny, jeżeli wykaże ona, że nie zostały spełnione ustawowe warunki wymagane do uzyskania tego prawa. Brak jest zatem podstaw do formułowania nieprzewidzianych wprost przez ustawodawcę w art. 246 ust. 1 p.w.p. warunków lub przeszkód po stronie wnioskodawcy do wniesienia sprzeciwu[39].

W myśl art. 255 ust. 1 pkt 1 p.w.p. Urząd Patentowy w trybie postępowania spornego rozstrzyga sprawy o unieważnienie patentu, dodatkowego prawa ochronnego, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji. Rozstrzygnięcie sprawy w trybie postępowania spornego oznacza działanie organu w granicach wniosku i związanie podstawą prawną wskazaną przez wnio-

[38] Wyrok z 4 listopada 2010 r., II GSK 619/09.

[39] Wyrok z 23 września 2010 r., II GSK 765/09.

skodawcę, o czym wprost stanowi art. 255 ust. 4 p.w.p. Z treści przytoczonego przepisu wynika a *contrario*, że w postępowaniu spornym Urząd Patentowy nie może wyjść poza granice wniosku i wskazanej przez wnioskodawcę podstawy prawnej, określającej na tym etapie sprawę administracyjną, która nie musi pokrywać się ze wszystkimi elementami sprawy ocenianymi w postępowaniu rejestrowym. To zatem wnioskodawca wyznacza granice rozpoznania wniosku poprzez wskazanie w nim elementów materialnoprawnych stosunku prawnego dla pozbawienia bytu prawnego decyzji Urzędu Patentowego przyznającej prawo ochronne. Ponadto wskazano, że instytucja unieważnienia prawa ochronnego, jakkolwiek tożsama w skutkach, nie może być więc utożsamiania z instytucją stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie udzielenia prawa ochronnego, ponieważ inne są przesłanki do wydania tych decyzji i inny tryb postępowania poprzedzający ich wydanie, choć w sytuacji rażącego naruszenia przepisów wymienionych w art. 29 u.z.t. przesłanki te mogą się pokrywać i tylko w tym wypadku mogą być podnoszone w postępowaniu spornym[40].

3.4.2. *Wynalazki*. W myśl art. 24 p.w.p. patenty są udzielane, bez względu na dziedzinę techniki, na wynalazki, które są nowe, posiadają poziom wynalazczy. W rozpoznawanych sprawach przeważały zagadnienia procesowe, które dotyczyły kwestii wyjaśnienia przez Urząd Patentowy bądź prawidłowości skontrolowania przez sąd istotnych dla sprawy okoliczności, od których zależy byt prawny patentowanego wynalazku[41].

Zgodnie z art. 31 ust.1 p.w.p. celem postępowania zgłoszeniowego jest rozpoznanie i załatwienie sprawy zgłoszenia przez wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty, tj. decyzji o udzieleniu patentu w przypadku niestwierdzenia braku ustawowych warunków do uzyskania patentu (art. 52 p.w.p.) bądź decyzji o odmowie jego udzielenia w razie stwierdzenia braku tych warunków (art. 49 ust. 1 p.w.p.). Decyzja rozstrzygająca sprawę co do istoty wywołuje skutki w sferze prawa materialnego, a decyzja o umorzeniu postępowania zamyka stronie drogę do konkretyzacji prawa i wywołuje skutki wyłącznie w sferze stosunku procesowego, zamykając prowadzone postępowanie bez rozstrzygnięcia jego istoty. W decyzji o umorzeniu postępowania, z uwagi na jej wyłącznie procesowy charakter, nie podlegają badaniu ustawowe przesłanki udzielenia patentu, jak też merytoryczne zarzuty odnoszące się do przedmiotu zgłoszenia i dlatego przepisy dotyczące zakończenia postępowania decyzją o umorzeniu muszą być interpretowane ściśle[42].

3.4.3. *Wzory użytkowe*. W świetle art. 77 ustawy o wynalazczości wzorem użytkowym podlegającym ochronie jest nowe i użyteczne rozwiązanie o charakterze technicznym dotyczące kształtu, budowy lub zestawienia przedmiotu o trwałej postaci. Rozwiązanie techniczne objęte wzorem użytkowym dotyczy zawsze przedmiotu o trwałej postaci, a polega na nadaniu temu przedmiotowi nowego i użytecznego kształtu albo zestawienia nowej i użytecznej budowy, albo na zestawieniu nowego i użytecznego zestawienia elementów przedmiotu. Przymiot „trwałej postaci" musi cechować każdą formę wzoru użytkowego. Wzór użytkowy muszą przy tym cechować: zupełność rozwiązania, należyte ujawnienie projektu, bezpieczeństwo stosowania i powtarzalność rezultatu. Wzór użytkowy wieloelementowy musi określać kształt części składowych, wzajemne ich powiązania, tj. zestawienie, budowę, a rezultat ma mieć trwałą postać i być powtarzalny. Wzór nie obejmuje sposobu produkcji[43].

[40] Wyrok z 10 sierpnia 2010 r., II GSK 746/09, w kwestii stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie udzielenia prawa ochronnego także w wyrokach z 13 lipca 2010 r., II GSK 685/09 oraz z 28 czerwca 2010 r., II GSK 495/09.

[41] Por. m.in. wyrok z 19 stycznia 2010 r., II GSK 322/09.

[42] M.in. wyrok z 14 października 2010 r., II GSK 910/09.

[43] Wyrok z 15 czerwca 2010 r., II GSK 642/09.

3.4.4. *Wzory przemysłowe*. Stosownie do art. 104 p.w.p. wzór przemysłowy spełnia kryterium indywidualnego charakteru, gdy ogólne wrażenie, jakie wywoła na zorientowanym użytkowniku, różni się od wrażenia, jakie wywołuje wzór wcześniej udostępniony publicznie. O indywidualnym charakterze wzoru przemysłowego decydują te istotne cechy produktu, które decydują o charakterystycznej całości, czyli o postrzeganiu (odbiorze) określonego wytworu jako całości odróżniającej go poprzez właściwe mu wiodące cechy od innych wzorów[44].

W sprawach z zakresu konfliktu praw własności przemysłowej prawidłowe ustalenie stanu faktycznego nie polega jedynie na ustaleniu zakresu przeciwstawionych praw o charakterze wyłącznym, które w zasadzie nie powinny budzić sporów, wynikają bowiem bezpośrednio z decyzji o ich udzieleniu. Kluczowym elementem tego stanu faktycznego jest zaś fakt wzajemnych relacji tych praw, gdyż organ musi ustalać, a sąd administracyjny skontrolować, czy sporne prawa kolidują ze sobą. Innymi słowy, należy dokładnie zbadać, czy przedmioty tych praw są wystarczająco podobne do siebie, aby powodować bądź ryzyko konfuzji, bądź skutkować brakiem cech konstytutywnych dla niektórych praw własności przemysłowej (nowości, indywidualnego charakteru)[45].

3.5. Działalność gospodarcza, w tym sprzedaż napojów alkoholowych, gry losowe i zakłady wzajemne. Notariusze, doradcy podatkowi, biegli rewidenci, pośrednicy w obrocie nieruchomościami, uprawnienia budowlane. Sprzeciw Ministra Sprawiedliwości wobec wpisu na listę zawodów prawniczych. Zagadnienia z zakresu ustawy o radcach prawnych i ustawy Prawo o adwokaturze. Status zakładu pracy chronionej

3.5.1. *Działalność gospodarcza*.

Sprzedaż napojów alkoholowych. Powoływanie przez wójta (któremu powierzono wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu – art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych) własnej osoby w skład gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (uprawnionej do wydawania opinii warunkującej możliwość wydania zezwolenia na sprzedaż alkoholu – art. 18 ust. 3a), i to jako jej przewodniczącego, jest niezgodne z prawem[46].

Wygaśniecie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych następuje z mocy prawa w razie zaistnienia przypadków przewidzianych art. 18 ust. 11 pkt 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[47], toteż decyzja wydawana w tym przedmiocie jest decyzją deklaratoryjną. Wysokość opłaty za korzystanie z zezwolenia określona w art. 111 ust. 5 jest jednoznaczna, jej obliczenie przez organ ma charakter czynności materialno–technicznej. Termin na dokonanie opłaty w trzech równych ratach, wskazany w art. 111 ust. 7, jest terminem prawa materialnego. Nie budzi zatem wątpliwości, że stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wymaga ustalenia, czy opłata została uiszczona w prawem przewidzianym terminie i w prawem określonej wysokości, przy

[44] Wyrok z 19 października 2010 r., II GSK 932/09.

[45] Wyrok z 15 czerwca 2010 r., II GSK 481/09.

[46] Wyrok z 21 lipca 2010 r., II GSK 705/09.

[47] Dz. U z 2002 r. Nr 147 poz. 1231 ze zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

tym zezwolenie wygasa, jeżeli zostanie spełniona chociaż jedna z przesłanek przewidzianych art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy[48].

Prawidłowe wyprowadzenie interesu prawnego właściciela nieruchomości, na której usytuowany jest pawilon wskazany w zezwoleniu jako miejsce sprzedaży napojów alkoholowych (art. 28 k.p.a.), wymaga rozważenia, czy wyeliminowanie z obrotu decyzji zezwalającej na sprzedaż alkoholu wpłynie na zakres uprawnień właścicielskich (prawo do dysponowania i rozporządzania rzeczą) podmiotu występującego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji zawierającej zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu, którego jest współwłaścicielem i na dysponowanie którym przez adresata decyzji nie wyrażał zgody[49].

Gdy podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przedstawia jako tytuł prawny do lokalu umowę najmu, to obowiązkiem organów administracyjnych jest, dokonując pewnych ocen ze sfery prawa cywilnego, rozstrzygnąć w oparciu o przedłożone dokumenty i materiał dowodowy zgromadzony w sprawie, czy podmiot ten legitymuje się tytułem prawnym do lokalu w rozumieniu art. 18 ust. 6 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości[50].

Gry losowe i zakłady wzajemne. W myśl art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych[51] zakładami wzajemnymi są zakłady o wygrane pieniężne, polegające na odgadywaniu wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, w których uczestnicy wpłacają stawki, a wysokość wygranej zależy od łącznej kwoty wpłaconych stawek – totalizatory. Samo więc tylko odgadywanie wyników sportowego współzawodnictwa ludzi w zamian za wygrane rzeczowe nie mogło być uznane za zakład wzajemny w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy[52].

Wygrana rzeczowa w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych jest to nie tylko uzyskanie własności rzeczy, lecz również nabycie uprawnienia do korzystania z rzeczy na podstawie innego tytułu prawnego, a więc wygraną może być również możność kontynuacji gry na automacie, odpowiadająca nabyciu uprawnienia do korzystania z automatu stanowiącego przedmiot stosunku obligacyjnego pomiędzy graczem a podmiotem prowadzącym działalność w zakresie gier na automatach[53].

Z art. 32 ust. 1 pkt 15 ustawy o grach i zakładach wzajemnych (dalej: u.g.z.w.) wynika, że wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach winien zawierać opinię rady gminy o lokalizacji ośrodka gier. Ustawodawca nie sprecyzował przesłanek oceny tej lokalizacji, pozostawiając to swobodnemu uznaniu organu uprawnionemu do wydania opinii. Jednak ta swoboda uznania może się odnosić jedynie do oceny proponowanego przez wnioskodawcę miejsca usytuowania ośrodka gier, a nie do innych przesłanek niezwiązanych z lokalizacją. Jednocześnie z treści ww. przepisu nie wynika, iż załączona opinia o lokalizacji ośrodka gier musi być pozytywna, lecz ponieważ opinia nie jest jednak wiążąca dla organu wydającego zezwolenie, to organ ocenia, czy przyczyny wydania negatywnej opinii rady gminy o lokalizacji ośrodka gier mają znaczenie dla wydania zezwolenia na prowadzenie takiej działalności[54].

[48] Wyrok z 17 lutego 2010 r., II GSK 384/09.
[49] Wyrok z 10 marca 2010 r., II GSK 433/09.
[50] Wyrok z 21 lipca 2010 r., II GSK 371/09.
[51] Dz. U. z 2004 r. Nr 4 poz. 27 ze zm.
[52] Wyrok z 12 października 2010 r., II GSK 955/09.
[53] Wyrok z 6 stycznia 2010 r., II GSK 256/09, także wyrok z 3 września 2010 r., s II GSK 740/09.
[54]Wyrok z 26 maja 2010 r., II GSK 611/09.

Możliwość dokonania przez organ wyboru przedsiębiorcy, któremu zostanie udzielone zezwolenie, nie przesądza o tym, że decyzja w sprawie zezwolenia, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, ma charakter uznaniowy. W przypadku wielości podmiotów ubiegających się o jedno zezwolenie od uznania Ministra Finansów zależy wybór jednego z nich, a nie to, czy zezwolenie w ogóle zostanie udzielone. Po dokonaniu wyboru najlepszej oferty Minister Finansów, stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, udziela zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie wymienionym w tym przepisie[55].

Status zakładu pracy chronionej. W kwestii utraty statusu zakładu pracy chronionej pojawiły się rozbieżności w odniesieniu do tego, czy w sytuacji niespełnienia ustawowych warunków wymaganych dla utrzymania statusu takiego zakładu w wyżej wymienionym zakresie stosownie do treści przepisu art. 30 ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, który nakłada na wojewodę obowiązek podęcia decyzji stwierdzającej utratę przyznanego statusu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej w razie niespełniania warunków lub obowiązków (o których mowa w art. 28 ust. 1-3 i art. 33 ust. 1 lub 3 pkt 1 i 2 lub odpowiednio art. 28 ust. 1 pkt 1-3, art. 29 lub 30 ust. 2 b/. W wyroku z 13 października 2010 r., II GSK 891/09, uznano, że wojewoda ma obowiązek podjęcia decyzji stwierdzającej utratę przyznanego statusu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej z dniem zaprzestania spełniania jakiegokolwiek z tych warunków lub obowiązków. W wyroku z 30 września 2010 r., II GSK 825/09, uznano, że w sytuacji jednak, gdy status taki został już nadany, a pomimo braku decyzji PIP wszystkie warunki określone w powołanym przepisie art. 28 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy są spełnione, to stwierdzenie utraty statusu pracy chronionej tylko z uwagi na brak takiej decyzji obejmującej cały okres działalności byłoby nieproporcjonalne do wagi stwierdzonego braku formalnego. Natomiast w wyroku z 23 lutego 2010 r., II GSK 389/09, powołując się na orzecznictwo TK i Sądu Najwyższego NSA wskazał, że przy wykładni art. 30 ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej istotny jest podział decyzji administracyjnych na decyzje związane i decyzje uznaniowe. Rzeczą wtórną są natomiast rozważania, czy decyzja ta wywołuje skutek *ex tunc* czy *ex nunc*, a do tego (w znacznym uproszczeniu) odnoszą się skutki podziału decyzji na konstytutywne i deklaratoryjne.

Inne. Obowiązek utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, ropy naftowej/paliw płynnych

Brak jest uzasadnionych przesłanek, aby w stosunku do identycznej treści pojęć „przedsiębiorstwo wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą" i „podmiot dokonujący przywozu gazu", użytych przez ustawodawcę w przepisach art. 24 ust. 5 i art. 25 ust. 6 ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz w zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym[56], stosować dwie odmienne reguły interpretacyjne i przyjmować, że art. 24 ust. 5 dotyczy wyłącznie przedsiębiorstw (podmiotów), które faktycznie wykonują działalność gospodarczą polegającą na przywozie gazu z zagranicy. Obowiązek utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego powstaje w stosunku do przedsiębiorstwa energetycznego legitymującego się wymaganą koncesją nie wcześniej niż w dniu oznaczonym w koncesji jako dacie rozpoczęcia wykonywania działalności koncesyjnej. Obowiązek utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego nie ciąży na podmiocie ubiegającym się o uzyskanie koncesji[57].

[55] Wyrok z 6 maja 2010 r., II GSK 587/09, odmiennie orzeczono w wyroku z 13 grudnia 1995 r., II SA 107/95.

[56] Dz. U. Nr 52, poz. 343 ze zm.

[57] Wyrok z 17 lutego 2010 r., II GSK 408/09.

Udzielenie zezwolenia na podstawie § 12 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych[58] stanowi wyjątek od przyjętej w ustawie o zapasach zasady obowiązkowego tworzenia i utrzymywania zapasów. Na wnioskodawcy spoczywa obowiązek wykazania, że zaistniały przesłanki uzasadniające wystąpienie o wydanie zezwolenia na czasowe niepowiększanie zapasów[59].

a) Komercjalizacja i prywatyzacja.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo wstępuje we wszelkie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa państwowego, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego te prawa i obowiązki wynikają. Natomiast wniesienie kupionego przez spółkę (kupującego) przedsiębiorstwa jako aportu rzeczowego do innej spółki prawa handlowego nie stanowiło elementu prywatyzacji bezpośredniej i w konsekwencji podmiot trzeci (spółka, do której wniesiono aport) nie jest kupującym ani przejmującym następcą prawnym w rozumieniu art. 40 ust. 1 ww. ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Spółka ta nie może więc skorzystać z trybu zmiany decyzji ostatecznej skierowanej do przedsiębiorstwa państwowego określonego w art. 155 k.p.a.[60]

b) Legitymacja procesowa w postępowaniu o wykreślenie wpisu do ewidencji gospodarczej.

Zakończenie działalności gospodarczej regulowane zarówno w art. 7e ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 17 grudnia 1999 r. Prawo działalności gospodarczej[61], jak i w art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[62] uzależnione jest od woli danego przedsiębiorcy, który samodzielnie i wyłącznie decyduje o tym, kiedy przestanie prowadzić działalność gospodarczą. Składając wniosek o wykreślenie istniejącego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, wnioskujący przedsiębiorca inicjuje postępowanie administracyjne w tej sprawie, stając się jego stroną, a jego interes prawny znajduje oparcie w konkretnym przepisie prawa materialnego (art. 7e p.d.g. lub art. 33 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.s.d.g.). Przepisy obu ustaw nakazują traktować wspólników spółki cywilnej jako odrębnych przedsiębiorców, co oznacza, że z faktu pozostawania w spółce cywilnej strona skarżąca nie może wywodzić interesu prawnego w postępowaniu o wykreślenie wspólnika z ewidencji działalności gospodarczej, co jest równoznaczne z tym, że nie ma legitymacji procesowej w żądaniu wznowienia postępowania w tej sprawie[63].

c) Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON.

Rodzaj przeważającej działalności prowadzonej przez fundację nie może być ustalony według kryteriów określonych w § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z 27 lipca 1999 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej (…)[64]. Pkt 2 dotyczy fundacji, natomiast pkt 1 ma zastosowanie do zakładów działalności gospodarczej fundacji. Zakłady działalności gospodarczej, o których mowa w § 10 ust. 2 pkt 1, zostały wyłączone z zakresu regulacji zawartej w pkt 2, co jednoznacznie wskazuje, że ten ostatni przepis określa kryteria ustalania rodzaju przeważającej działalności fundacji, a nie prowadzonego przez nią zakładu działalności gospodarczej[65].

[58] Dz. U. Nr 81, poz. 546.

[59] Wyrok z 20 stycznia 2010 r., II GSK 255/09.

[60] Wyroki z 9 lutego 2010 r., II GSK 360/09 i II GSK 361/09.

[61] Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm., dalej: p.d.g.

[62] Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm., dalej: u.s.d.g.

[63] Wyrok z 26 stycznia 2010 r., II GSK 209/09.

[64] Dz. U. Nr 69, poz. 763 ze zm.

[65] Wyrok z 12 stycznia 2010 r., II GSK 101/09.

3.6. Uprawnienia zawodowe

3.6.1. *Adwokaci i aplikanci adwokaccy*.

Egzamin na aplikację. NSA utrzymał dotychczasową linię orzeczniczą i konsekwentnie stwierdzał, że z treści art. 75i ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze[66] wynika wprost, że konsekwencją wprowadzenia testu jednokrotnego wyboru jest wykluczenie z testu pytań zawierających propozycje odpowiedzi, z których więcej niż jedną należałoby uznać za prawidłową. Oznacza to, że ustawodawca z testu egzaminacyjnego wyeliminował pytania obejmujące zagadnienia prawne, na które więcej niż jedna odpowiedź może zostać uznana za prawidłową. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje stanowisko, że test jednokrotnego wyboru nakłada na organ obowiązek takiego formułowania pytań egzaminacyjnych, aby były one jasne, precyzyjne, jednoznaczne i niebudzące wątpliwości. Ingerencja sądu administracyjnego w treść pytań wynika natomiast z obowiązku kontroli legalności decyzji ustalającej wynik egzaminu. Z uwagi na treść art. 75i ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze ocenie sądu administracyjnego podlega także prawidłowość sformułowania pytań egzaminacyjnych[67]. Fakt, iż dana odpowiedź jest „najbardziej poprawna" w świetle zaproponowanych wariantów odpowiedzi nie oznacza, że jest prawidłowa. Nie jest poprawne rekonstruowanie normy prawnej w oparciu o arbitralne kryteria, zwłaszcza w sposób dowolny przez organ[68].

Egzamin konkursowy na aplikację adwokacką jest formą zapewnienia osobom korzystającym z pełni praw publicznych konstytucyjnego prawa wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy przewidzianego w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Od sposobu przeprowadzenia naboru, zasad przeprowadzenia, oceny wyników egzaminu konkursowego i jego wpływu na przyjęcie/odmowę przyjęcia na aplikację zależy możliwość uzyskania dostępu do zawodu. Istnieje merytoryczny (przyczynowo-skutkowy) rodzaj powiązania między zasadami przeprowadzenia konkursu a możliwością zrealizowania przez nich konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wolności wyboru miejsca pracy[69]. Postępowanie konkursowe podejmowane przez komisję egzaminacyjną do spraw aplikacji adwokackiej i jej rozstrzygnięcie w formie uchwały ustalające wynik egzaminu jest jedną z istotnych przesłanek decydujących o wpisie na listę aplikantów adwokackich. Między innymi z tych względów wielokrotnie już NSA zwracał uwagę na to, że pytania zawarte w teście (oraz podane w nich trzy propozycje odpowiedzi, z których tylko jedna jest prawidłowa) powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i niebudzący żadnych wątpliwości. Sposób sformułowania pytań testowych nie może wprowadzać w błąd uczestników konkursu, a sposób ich redagowania powinien być tak samo precyzyjny jak precyzja, której wymaga się od kandydatów na aplikantów[70].

Pierwszej oceny prawidłowości pytań i zawartych w teście propozycji odpowiedzi dokonuje komisja egzaminacyjna przy ustalaniu wyniku egzaminu konkursowego kandydata na aplikanta adwokackiego na podstawie sumy punktów uzyskanych przez niego za każdą właś-

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

[67] Wyrok z: 21 kwietnia 2010 r., II GSK 170/10, 9 marca 2010 r., II GSK 57/10 i kolejne II GSK 24/10, II GSK 1023/09, II GSK 1009/09 i II GSK 975/09, II GSK 968/09, II GSK 967/09, II GSK 966/09, II GSK 934/09, II GSK 915/09, II GSK 892/09, II GSK 873/09, II GSK 855/09, II GSK 854/09, II GSK 824/09, II GSK 792/09, II GSK 776/09, II GSK 712/09.

[68] M.in. wyroki z: 13 lipca 2010 r., II GSK 712/09; 16 września 2010 r., II GSK 776/09; 29 września 2010 r., II GSK 828/09.

[69] Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., P21/02.

[70] Wyrok z 12 października 2010 r., II GSK 856/09, także w wyroku z 6 maja 2010 r., II GSK 793/09.

ciwą odpowiedź. Są to czynności komisji egzaminacyjnej jako organu administracji publicznej dokonywane w postępowaniu administracyjnym zakończonym w pierwszej instancji jej uchwałą ustalającą wynik egzaminu, od której kandydatowi służy odwołanie do Ministra Sprawiedliwości (art. 75j ust. 1 i 2 Prawa o adwokaturze), do którego mają zastosowanie przepisy art. 127–140 k.p.a., dające Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi administracji publicznej wyższego stopnia kompetencje obejmujące także korzystanie z regulacji prawnych, orzecznictwa i doktryny przy orzekaniu w sposób przewidziany w art. 138 k.p.a. Na tym etapie kandydat na aplikanta adwokackiego wskazuje argumentację, jaką brał pod uwagę przy wyborze jednej spośród trzech odpowiedzi na sporne pytania zamieszczone w teście, przez co organ odwoławczy ma przy dokonywaniu oceny odpowiedzi niewspółmiernie większe możliwości niż komisja egzaminacyjna, która taką argumentacją nie mogła jeszcze dysponować. Nie ma powodów do przypisywania pytaniom i odpowiedziom ujętym w teście cech niewzruszalnej prawidłowości, jeżeli w świetle przypomnianych przesłanek mogą one być kwestionowane jako wpływające na wynik egzaminu konkursowego[71].

Wpis na listę adwokatów. Ocena istnienia przesłanek warunkujących wpis na listę adwokatów powinna uwzględniać praktykę w zawodzie prawniczym nabytą zarówno przed rozpoczęciem aplikacji zakończonej egzaminem, w trakcie jej trwania, jak i po zakończeniu kształcenia aplikacyjnego.

TK w wyroku z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, stwierdził, że umożliwienie dostępu do zawodu adwokata osobom bez jakiegokolwiek praktycznego doświadczenia prawniczego pozostaje w sprzeczności z art. 17 ust. 1 Konstytucji[72]. Miernikiem rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata powinny być umiejętności praktyczne kandydata ubiegającego się o wpis na listę adwokatów, przez które należałoby rozumieć doświadczenie zdobyte w świadczeniu pomocy prawnej w kancelarii adwokackiej[73]. Wniesienie przeciwko kandydatowi aktu oskarżenia o przestępstwo z art. 13 § 1 k.k. w związku z art. 239 § 1 k.k. stanowi – w świetle art. 65 pkt 1 Prawa o adwokaturze – wystarczającą przesłankę do odmowy wpisu na listę adwokatów, pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP)[74].

3.6.2. *Radcowie prawni i aplikanci radcowscy*.

W kwestii ustalenia wyniku egzaminu na aplikację radcowską NSA kontynuował dotychczasową linię orzeczniczą, podobnie jak w sprawach dotyczących aplikacji adwokackiej. W świetle unormowania przepisu art. 339 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[75] wskazano dodatkowo, że nie można również formułować pytań, na które odpowiedź będzie uzależniona od przyjęcia dodatkowych założeń pominiętych lub nieprecyzyjnie wyrażonych w pytaniach[76]. Sposób formułowania pytań testowych nie może także wprowadzać w błąd uczestników konkursu, a sposób ich redagowania powinien być tak samo precyzyjny jak precyzja, której wymaga się od kandydatów na aplikantów[77]. Nie ma żadnych podstaw do ograniczania możliwości konstruowania pytań egzaminacyjnych wyłącznie do niebudzących wątpli-

[71] Wyroki z: 10 lutego 2010 r., II GSK 1009/09 oraz 6 maja 2010 r., II GSK 793/09.

[72] Wyroki z: 6 października 2010 r., II GSK 813/10 i 7 lipca 2010 r., II GSK 496/10, jak i w wyroku z 7 października 2010 r., II GSK 780/10.

[73] Wyrok z 16 września 2010 r., II GSK 775/09.

[74] Wyrok z 20 stycznia 2010 r., II GSK 324/09.

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

[76] Wyroki z: 4 listopada 2010 r., II GSK 115/10; 6 maja 2010 r., II GSK 150/10; 9 marca 2010 r., II GSK 83/10; 9 marca 2010 r., II GSK 58/10; 12 sierpnia 2010 r., II GSK 29/10; 16 września 2010 r., II GSK 778/09.

[77] Wyrok z 19 listopada 2008 r., II GSK 641/08.

wości treści przepisów prawnych. Egzamin ma być bowiem sprawdzianem predyspozycji intelektualnych kandydata do zawodu prawniczego. Od kandydatów na aplikantów można zatem wymagać znajomości podstawowych zasad wykładni prawa i analitycznego myślenia. Zdający muszą legitymować się chociażby umiejętnością zrekonstruowania nieskomplikowanej normy prawnej, rozstrzygania nieskomplikowanych problemów interpretacyjnych, w tym opowiedzenia się za stanowiskiem, które ma najbardziej przekonujące uzasadnienie w treści odpowiednich przepisów prawnych interpretowanych według powszechnie przyjętych metod wykładni prawa[78].

Wpis na listę aplikantów radcowskich. W sytuacji, gdy przeciwko kandydatowi toczy się postępowanie karne, przesłanka z art. 24 § 1 pkt 5 ustawy nie jest ostra, więc z uwagi na jej oceny charakter wymaga się w każdej sprawie odniesienia nie tylko do określonych następstw, lecz także do powodujących je okoliczności. Przy odmowie wpisania na listę organ powinien wskazać i udowodnić okoliczności lub powody, które faktycznie przekładają się na brak rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu[79].

3.6.3. *Notariusze i aplikanci notarialni*. Brak jest podstaw do takiego konstruowania treści pytań testu egzaminacyjnego, w których dla podania poprawnej odpowiedzi konieczne jest posiadanie umiejętności praktycznego stosowania konkretnych instytucji prawa cywilnego. Kandydat na aplikanta znając treść przepisów prawa, rozumiejąc ich sens i istotę nie zawsze będzie posiadał umiejętność zastosowania określonej normy w praktyce w ściśle ograniczonym przedziale czasowym. Taką umiejętność winien nabyć w trakcie aplikacji, która stanowi o praktycznym przygotowaniu do zawodu prawniczego[80].

Odwołanie notariusza przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie wymaga ustalenia (m.in.), że notariusz uzyskał dwie ujemne oceny w wyniku kolejnych wizytacji. Brak regulacji środków odwoławczych od protokołów wizytacji oraz wydawanych na ich podstawie ocen wyników wizytacji świadczy o tym, że to w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 16 § 3 Prawa o notariacie notariusz może podważać wyniki wizytacji i zwalczać ujemną ocenę tych wyników. Rzeczą Ministra Sprawiedliwości jest ocena prawidłowości stwierdzonych w protokole z wizytacji uchybień w działalności notariusza, jak i kontrola, czy ujemna ocena wyników tych wizytacji jest uzasadniona[81].

3.6.4. *Syndycy upadłości*. W art. 25 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka[82] ustanowiono trzyletni okres przejściowy dla osób, które nabyły uprawnienia do wykonywania zawodu syndyka pod rządami poprzednich uregulowań prawnych, do uzyskania licencji, czyli do przystąpienia i do zdania egzaminu określonego w nowej ustawie. Oznacza to, że wymóg ten ustawodawca nałożył na osoby wpisane na listę kandydatów na syndyków. Wejście w życie nowej ustawy o licencji syndyka spowodowało utratę mocy prawnej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie szczególnych kwalifikacji oraz warunków wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości, które nie nakładało obowiązku uzyskania licencji jako warunku wykonywania czynności syndyka. Tym samym osoby, które wykonywały zawód syndyka na dotychczasowych zasadach, aby móc zachować uprawnienia, musiały przystąpić do egzaminu państwowego w okresie 3 lat od wejścia w życie ustawy. Regulacja nie narusza zasady konstytucyjnej ochrony praw nabytych, gdyż wykonujący funkcję syndyka do czasu wejścia w życie ustawy o licencji syndyka mieli świadomość, że instytucja licencji będzie

[78] Wyroki z: 15 kwietnia 2010 r., II GSK 857/09; 9 marca 2010 r., II GSK 58/10 i II GSK 83/10.

[79] Wyrok z 13 lipca 2010 r., II GSK 695/09.

[80] Wyroki z: 21 lipca 2010 r., II GSK 713/09 i 8 grudnia 2010 r., II GSK 923/09.

[81] Wyrok z 29 października 2010 r., II GSK 913/09.

wprowadzona i nie mogli uznać, że tego rodzaju licencję uzyskają automatycznie tylko na podstawie doświadczenia zawodowego, bez konieczności poddania się weryfikacji według nowych zasad określonych w ustawie[83].

3.6.5. *Biegli sądowi i tłumacze przysięgli*. Zebrane w postępowaniu odwoławczym dowody odnośnie do nienależycie wykonywanych czynności biegłego sądowego możliwe są do wykorzystania przy zwolnieniu skarżącego z tej funkcji na podstawie § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych[84], nie mają jednak wpływu na wynik sprawy wobec zaistnienia przesłanki obligatoryjnego jego zwolnienia na podstawie § 6 ust. 1 pkt 2[85].

3.6.6. *Doradcy podatkowi i biegli rewidenci*. Artykuł 10 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym[86] zawiera sankcję skreślenia z listy doradców za niedopełnienie obowiązku ubezpieczenia. Wolą ustawodawcy było podkreślenie wagi skutków niedopełnienia obowiązku ubezpieczenia przez doradcę podatkowego, co nie zostało zaakcentowane w innych regulacjach prawnych zawodów zaufania publicznego, których wykonywanie wiąże się z ryzykiem wyrządzenia poważnej szkody przy wykonywaniu czynności zawodowych. To, że względem innych zawodów pokrewnych nie został sformułowany podobnie przepis sankcyjny, nie świadczy, że została naruszona tym przepisem zasada równości obywateli względem prawa. Ponadto przewidziana w ww. przepisie sankcja skreślenia z listy za niedopełnienie obowiązku ubezpieczenia nie narusza zasady proporcjonalności środków prawnych użytych przez ustawodawcę w stosunku do ciężaru naruszenia prawa[87].

3.6.7. *Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami*. Zaświadczenie Rektora Akademii Ekonomicznej w Krakowie jako mające umocowanie w przepisie art. 187 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[88] ma walor dokumentu urzędowego w świetle art. 76 § 1 k.p.a. Artykuł 187 ust. 2a ww. ustawy ma ponadto charakter przepisu materialnoprawnego, który nadaje zaświadczeniu uczelni, wydanemu w powyższym trybie, walor niekwestionowanego dowodu na okoliczności w nim stwierdzone. Walor dowodowy tego dokumentu nie może więc być podważony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym nadania na jego podstawie licencji zawodowej[89].

W postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności zawodowej zarządcy nieruchomości interesu prawnego podmiotów innych niż zarządca nieruchomości, w stosunku do którego takie postępowanie się toczy, nie można wywieść z art. 185 ust. 2 u.g.n. czy z art. 8 Kodeksu spółek handlowych. Odpowiedzialności zawodowej podlega jedynie zarządca nieruchomości – osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową zarządcy nieruchomości – a nie podmiot prowadzący działalność z zakresie zarządzania nieruchomością. Stroną w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej jest posiadacz licencji zarządcy nieruchomości, a nie podmiot zawierający umowę o zarządzanie. Ponadto z punktu widzenia odpowiedzialności zawodowej zarządcy nieruchomości prawnie obojętne jest to, czy wykonuje on czynności zarządcy osobiście, czy przy pomocy innych osób, gdyż zgodnie z art. 185 ust.1b u.g.n. w sytuacji, gdy wykonuje swe czynności przy pomocy innych osób, ponosi za ich czynności odpowiedzialność

[82] Dz. U. Nr 123, poz. 850.
[83] Wyrok z 16 września 2010 r., II GSK 773/09.
[84] Dz. U. Nr 15, poz. 133.
[85] Wyrok z 26 maja 2010 r., II GSK 614/09.
[86] Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 86 ze. zm.
[87] Wyrok z 14 października 2010 r., II GSK 871/09.
[88] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
[89] Wyrok z 1 czerwca 2010 r., II GSK 623/09.

zawodową. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[90] posługuje się pojęciem zarządu w dwojakim znaczeniu, a mianowicie podmiotowym, jako organ wspólnoty, oraz w znaczeniu funkcjonalnym, czyli jako zarządzanie, administrowanie. Zarząd w znaczeniu funkcjonalnym to działanie w sferze prawnej innej osoby, podejmowane w jej interesie przez podmiot do tego uprawniony. W takim znaczeniu należy traktować zarządcę nieruchomości ustanowionego w trybie art. 18 ust.1 ustawy o własności lokali. Zarządca w tym ujęciu jest osobą trzecią – odrębnym podmiotem – w stosunku do wspólnoty mieszkaniowej[91].

3.6.8. *Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie*. Decyzja o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego jest decyzją związaną. Działanie organu (Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa) na podstawie art. 15 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy Prawo budowlane nie jest działaniem w ramach uznania administracyjnego. Właściwy organ samorządu zawodowego ma zatem obowiązek ustalić, czy osoba ubiegająca się o nadanie tytułu rzeczoznawcy spełnia warunki określone w art. 15 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, a stwierdzenie spełnienia tych warunków zobowiązuje organ do nadania wnioskowanego tytułu na podstawie art. 15 ust. 2 tej ustawy. Możliwość nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, a więc działanie organu w ramach uznania administracyjnego, przewidziane zostało z kolei w art. 15 ust. 3 ustawy Prawo budowlane[92].

Gdy akty normatywne, na których podstawie została wydana decyzja pierwotna, nie obowiązują w chwili wydawania nowej decyzji w przedmiocie zmiany wcześniejszej decyzji, możliwe jest przyjęcie tożsamości stanu prawnego w chwili wydawania decyzji pierwotnej i istniejącego stanu prawnego w chwili wydawania decyzji w przedmiocie zmiany tej decyzji w trybie art. 155 k.p.a., mimo utraty mocy obowiązującej przez akty prawne, na których podstawie wydano wcześniejszą decyzję. Decydujące znaczenie ma okoliczność, że konkretyzowana jest identyczna norma prawna, choćby zachodziły zmiany w zakresie obowiązywania aktów prawnych, na których podstawie norma jest odkodowywana[93].

Organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 4 k.p.a. w stosunku do okręgowej komisji kwalifikacyjnej jest Krajowa Komisja Kwalifikacyjna i ta właśnie Komisja była organem właściwym w rozumieniu art. 157 § 1 k.p.a. do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 k.p.a. Dlatego właściwy do wydania decyzji w sprawie unieważnienia decyzji organu Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (organizacji społecznej) nie był organ państwowy sprawujący nadzór nad działalnością tej organizacji[94].

W postępowaniu kwalifikacyjnym należy ustalić, czy według załącznika do rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wykształcenie osoby ubiegającej się o nadanie uprawnień budowlanych jest traktowane jako odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności. Gdy kandydat uzyskał wykształcenie przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie[95], a jego kierunek lub zawód techniczny był określany w sposób odbiegający od przyjętego w rozporządzeniu, podlega ono indywidualnemu rozpatrzeniu i zakwalifikowaniu przez izbę, na podstawie programu kształcenia, jako wykształcenie odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności (§ 29 rozporządzenia z 28 kwietnia 2006 r.). Powołany przepis nie ma jednak zastosowania w każdym przypadku uzyskania wykształcenia

[90] Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903.
[91] Wyrok z 13 października 2010 r., II GSK 917/09.
[92] Wyrok z 10 lutego 2010 r., II GSK 372/09.
[93] Wyrok z 23 września 2010 r., II GSK 789/09.
[94] Wyrok z 23 września 2010 r., II GSK 794/09.
[95] Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.

przed wejściem w życie rozporządzenia z 28 kwietnia 2006 r., lecz ma na celu objęcie nim osób, których kierunki kształcenia zmieniły nazwę lub zreorganizowały się, ale program nauczania był tożsamy z programem nauki kierunków wykształcenia ujętych w załączniku Nr 1 do tego rozporządzenia[96].

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

3.7.1. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Przedmiotem rozważań były dwa zagadnienia: przesłanki umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[97] oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[98], a także ustalenie podmiotu właściwego do ponownego rozpatrzenia sprawy w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Przy ocenie przesłanki umorzenia określonej w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 31 lipca 2003 r. konieczne jest ustalenie średnich miesięcznych dochodów skarżących oraz koniecznych, niezbędnych wydatków na utrzymanie rodziny, a następnie dokonanie oceny tych ustaleń, mając wszakże na uwadze, iż ciężar udowodnienia okoliczności wskazujących na stan majątkowy i sytuację rodzinną obciąża zainteresowanego wnioskodawcę[99]. Nie można mówić o zaistnieniu przesłanki całkowitej nieściągalności (art. 28 ust. 2 i 3 u.s.u.s.) w sytuacji, gdy strona skarżąca (wnosząca o umorzenie składek) posiada majątek w postaci nieruchomości, mogący być przedmiotem zabezpieczenia i egzekucji[100]. Fakt, iż osoba w złym stanie zdrowia nie zabiega o rentę i sama stara się zarobić na swoje bardzo skromne utrzymanie, nie może stanowić okoliczności zmniejszającej szansę na uzyskanie pomocy w postaci umorzenia należności z tytułu składek[101].

Odnośnie do ustalenia podmiotu właściwego do ponownego rozpatrzenia sprawy w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne o uznaniu, czy w sprawie doszło do wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, decydują kryteria obiektywne, a w szczególności czy sprawa podlegała właściwości organu administracji publicznej, którym w niniejszej sprawie był ZUS, oraz czy osoba podpisująca decyzję była uprawniona do reprezentowania danego organu. Prezes ZUS (lub osoba działająca z jego upoważnienia) wydaje i podpisuje decyzję w sprawie umorzenia należności z tytułu składek, działając jako organ Zakładu powołany do reprezentowania Zakładu, nie zaś jako organ administracji publicznej, zgodnie bowiem z art. 77 ust. 1 powołanej u.s.u.s. to Zakład (a nie Prezes) gospodaruje swoim mieniem i prowadzi samodzielną gospodarkę finansową[102]. Jednakże w sprawie o sygn. akt II

[96] Wyrok z 23 września 2010 r., II GSK 796/09.
[97] Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm., dalej: u.s.u.s.
[98] Dz. U. Nr 141, poz. 1365 ze zm., dalej: rozporządzenie z 31 lipca 2003 r.
[99] Zob. sprawę II GSK 745/09.
[100] Zob. sprawę II GSK 900/09.
[101] Zob. sprawę II GSK 631/09.
[102] Sygn. akt II GSK 630/09, II GSK 676/09 i II GSK 830/09.

GSK 766/09 wyrażono odmienny pogląd, mimo że stan faktyczny był tożsamy z tym, jaki miał miejsce w ww. sprawach, uznając, że decyzja rozpoznająca wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy powinna być wydana w imieniu ZUS, a skoro została wydana w imieniu Prezesa ZUS, to zostały naruszone przepisy o właściwości, co uzasadniało stwierdzenie nieważności takiej decyzji II instancji.

3.7.2. *Sprawy kapitałowe i bankowość*. Rozważając kwestię interesu prawnego do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej zatwierdzenia prospektu emisyjnego wskazano, że na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi[103] orzecznictwo sądowe odmawiało akcjonariuszom spółki giełdowej (inwestorom giełdowym) przymiotu strony w postępowaniach administracyjnych toczących się przed Komisją Papierów Wartościowych i Giełd, której uprawnienia przejęła Komisja Nadzoru Finansowego. Akcjonariusz w relacjach ze spółką ma ściśle sprecyzowane przez ustawodawcę, wynikające ze specyfiki konstrukcji tego rodzaju spółki uprawnienia cywilnoprawne, które mogą być dochodzone przed sądem powszechnym, a spory na tym tle nie powinny być przenoszone do postępowań administracyjnych, w szczególności toczących się, jak w omawianej sprawie, w ramach uregulowań ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[104], dotyczących zatwierdzenia prospektu emisyjnego, które takiej możliwości nie przewidują i nie stanowią o uznaniu akcjonariusza (inwestora giełdowego) za stronę tego rodzaju postępowania[105].

Ocena wiarygodności kredytowej danego podmiotu dokonywana przez Bank Gospodarstwa Krajowego nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej nawet wtedy, kiedy Bank ten udziela kredytu ze środków pochodzących w całości bądź w określonej części z budżetu państwa. Uregulowanie, jakie przyjął w tym zakresie ustawodawca, to jest przekazanie decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania kredytu finansowego ze środków publicznych w ręce utworzonego w tym celu banku i poddanie oceny w tym zakresie przepisom ustawy szczególnej (o BGK) oraz ustawy Prawo bankowe, nie może być uznane za naruszające art. 6 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.[106], przepisy p.p.s.a. względnie Konstytucji RP[107].

3.7.3. *Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny*. Rozważając kwestię wyczerpania (przed złożeniem skargi) drogi administracyjnej w postępowaniu dotyczącym odmowy umieszczenia produktu leczniczego na wykazie leków refundowanych i ustalenia ceny urzędowej, NSA wskazał, że ustawodawca, regulując kwestię procedury umieszczania produktu leczniczego w określonych wykazach i nadania mu ceny urzędowej, przewidział w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach[108] konieczność opracowania przez Zespół do Spraw Gospodarki Lekami, utworzony przy ministrze właściwym do spraw zdrowia, stanowiska w zakresie ustalania wykazów oraz cen urzędowych produktów leczniczych i wyrobów medycznych. Stanowisko to opracowane jest w formie uchwały, przy tym informację o nieuwzględnieniu wniosku Zespół przekazuje zainteresowanemu wnioskodawcy. Mimo że od negatywnego stanowiska przysługuje przedsiębiorcy prawo domagania się ponownego rozpatrzenia wniosku przez ministra właściwego do spraw zdrowia (wniosek o ustalenie wykazu) lub tego ministra działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów pub-

[103] Dz. U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447 ze zm.
[104] Dz. U. Nr 184, poz. 1539 ze zm.
[105] Sygn. akt II GSK 56/09.
[106] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
[107] Sygn. akt II GSK 373/09, II GSK 397/09, II GSK 398/09 i II GSK 399/09.
[108] Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.

licznych (wniosek o ustalenie ceny urzędowej), to zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy o cenach do postępowania tego nie stosuje się przepisów k.p.a. Decyzję w sprawie odmowy ustalenia cen urzędowych leku albo wyrobu i nieumieszczanie go w wykazach wydaje minister właściwy do spraw zdrowia. Artykuł 7 ust. 7c ustawy o cenach (który nie określa warunków, terminu ani sposobu wniesienia skargi do sądu administracyjnego) należy interpretować w ten sposób, że od decyzji Ministra Zdrowia stronie służy skarga do sądu administracyjnego, ale jej wniesienie podlega zasadom określonym w rozdziale 2 p.p.s.a., w tym przede wszystkim wymogowi wyczerpania przez stronę środków zaskarżenia, jakie służyły jej w postępowaniu administracyjnym przed Ministrem Zdrowia, czyli po wydaniu przez Ministra Zdrowia decyzji stronie przysługiwało prawo do złożenia do tego organu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. jako środka zaskarżenia tej decyzji w rozumieniu art. 52 § 2 p.p.s.a. Dopiero od decyzji Ministra Zdrowia wydanej na skutek takiego wniosku przysługuje skarga do sądu administracyjnego[109].

Odnosząc się do zagadnienia zakazu reklamy środków leczniczych w stanie faktycznym, gdy nakaz natychmiastowego zaprzestania reklamy produktów leczniczych został wystosowany do organizacji, która w materiałach zamieszczonych na ogólnodostępnej stronie internetowej oraz innych materiałach wskazanych przez stronę zamieszczała nazwy kilku produktów leczniczych dostępnych na receptę, uznano, że na gruncie art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne[110] należy przyjąć, iż informowanie i zachęcanie do stosowania produktu leczniczego to dwie równorzędne, odrębne przesłanki reklamowego charakteru działalności, które mogą wystąpić łącznie, choć zaistnienie jednej z nich wystarczy do przyjęcia, że działalność ma charakter reklamy, jeżeli każda z tych działalności ma jednocześnie na celu zwiększenie liczby przepisywanych recept, dostarczania, sprzedaży lub konsumpcji produktów leczniczych.

Interpretacja wspomnianego przepisu wymaga też prawidłowego odczytania użytego przez ustawodawcę pojęcia „cel" działalności wskazanej w tym przepisie. Dla obiektywnej oceny celu, jaki można przypisać podjętym działaniom, nie bez znaczenia jest to, jaki podmiot prowadzi działalność informującą lub zachęcającą do stosowania produktu leczniczego. O tym, że informacja nie ma charakteru neutralnego, może świadczyć finansowanie lub współfinansowanie publikacji materiałów przez podmiot odpowiedzialny. W przypadku dokonywania przekazu informującego lub zachęcającego do stosowania produktu leczniczego przez inne podmioty znaczenie ma zatem charakter powiązań z podmiotem odpowiedzialnym. Gdy podmiotem tym jest stowarzyszenie, za celowe należy uznać rozważenie jego statutowych celów. Kryterium istotnym dla prawidłowego zidentyfikowania działalności jako reklamowej w rozumieniu art. 52 ust. 1 Prawa farmaceutycznego jest też to, czy przekaz ma elementy wartościujące produkt lub zawiera wyraźną zachętę do kupna tego właśnie, a nie innego produktu. Informacje pozbawione wartościowania produktów, jak i pozbawione cech zachęty do stosowania określonego produktu mają charakter neutralnego komunikatu, a jako taki nie mieszczą się w pojęciu reklamy w rozumieniu omawianego przepisu[111].

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych[112] zawierała okres przejściowy, dozwalający rejestrowanie środków farmaceutycznych zgłoszonych przed datą wejścia w życie ustawy Prawo farmaceutyczne na podstawie przepisów dotychczasowych, który został przez ustawodawcę za-

[109] Sygn. akt II GSK 1329/10 i II GSK 1330/10.

[110] Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.

[111] Sygn. akt II GSK 461/09.

[112] Dz. U. Nr 126, poz. 1382; dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające.

mknięty datą 31 grudnia 2008 r. Przyjęty przez ustawodawcę termin był ostatecznym terminem do faktycznego dostosowania wprowadzanych na rynek krajowy farmaceutyków do wymogów wspólnotowych. Jeżeli ustawodawca nie dopuścił, aby wydane w oparciu o dotychczasowe przepisy, niespełniające wymagań Prawa farmaceutycznego pozwolenia zachowały swoją aktualność po dacie określonej w art. 14 ust. 8 ustawy – Przepisy wprowadzające, to tym bardziej nie można przyjąć, że po tej dacie jest dopuszczalne dokonanie rejestracji leku na podstawie nieobowiązującej i nieuwzględniajacej norm wspólnotowych ustawy. Rozumowanie przeciwne prowadziłoby do zaakceptowania stanu, w którym mimo implementacji przepisów unijnych do krajowego porządku prawnego, mającej na celu ujednolicenie wymagań stawianych lekom znajdującym się w obrocie na terytorium państw członkowskich, cel implementacji nie zostanie osiągnięty[113].

3.7.4. *Ubezpieczenia zdrowotne*. Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych dotyczyły przede wszystkim sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych w przedmiocie wyrażenia zgody na przeprowadzenie leczenia poza granicami kraju.

Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[114] celem leczenia za granicą jest poprawa stanu zdrowia wnioskodawcy, zatem organ badając istnienie przesłanek do udzielenia zgody musi ustalić, czy uzyskanie poprawy stanu zdrowia jest możliwe w Polsce[115]. Prezes NFZ został przez ustawodawcę powołany jako organ właściwy do wydawania decyzji przesądzających co do możliwości podjęcia leczenia za granicą, a zatem jest on zobowiązany do wyjaśnienia (na podstawie dostatecznie wyczerpujących wypowiedzi specjalistów z zakresu medycyny) przesłanek decydujących o skierowaniu do leczenia za granicą. Nie może przy tym ograniczać się jedynie do opinii Konsultanta Krajowego przyjmując bezkrytycznie jego uwagi, a pomijając opinie innych specjalistów z określonej dziedziny nauk medycznych. Jeżeli w sprawie organ dysponuje kilkoma specjalistycznymi opiniami o rozbieżnej treści, to powinien te rozbieżności rozstrzygnąć, wskazując na konkretne motywy takiego rozstrzygnięcia. Organ nie może dowolnie wybierać między stanowiskami specjalistów. Ustalenie tzw. prawdy obiektywnej wymaga wnikliwej analizy całokształtu materiału dowodowego, a w sytuacji braku możliwości wywiedzenia z zebranych dowodów kierunku rozstrzygnięcia, należy przeprowadzić dodatkowe dowody, nawet w postaci kolejnych opinii specjalistycznych[116].

3.8. Sprawy z zakresu telekomunikacji

W myśl art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[117] postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej toczy się na podstawie przepisów k.p.a. ze zmianami wynikającymi z tej ustawy. Zgodnie natomiast z art. 206 ust. 2 tej ustawy od decyzji w sprawach o ustalenie znaczącej pozycji rynkowej, nałożenia, zniesienia lub zmiany obowiązków regulacyjnych, nałożenia kar, decyzji, o których mowa w art. 201 ust. 3, a także od decyzji wydawanych w sprawach spornych, z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu albo konkursu, oraz od decyzji o uznaniu przetargu albo konkursu za nierozstrzygnięty przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

[113] Sygn. akt II GSK 616/09. W tej sprawie skład orzekający NSA wystąpił z sygnalizacją do Prezesa Rady Ministrów opisaną w rozdziale 7 części II *Informacji*.

[114] Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej.

[115] Sygn. akt II GSK 878/09, także w sprawie II GSK 240/10.

[116] Sygn. akt II GSK 710/09.

[117] Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej: p.t.

Ustalenie, czy decyzja podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, czy do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a zatem czy sprawa administracyjna, w której zapadło rozstrzygnięcie, jest jedną ze spraw wymienionych w art. 206 ust. 2 p.t., było przedmiotem wielu orzeczeń NSA zapadłych w minionym roku.

Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji o nałożeniu obowiązków regulacyjnych może być kwestionowana w drodze wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, a następnie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Regulacja zawarta w art. 206 ust. 2 p.t. stanowi wyjątek od reguły badania legalności decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne, który nie powinien być interpretowany rozszerzająco[118]. Zasadnicza kwestia prawna tkwi nie w decyzji „wygaszanej", a w decyzji „wygaszającej". Jest rzeczą oczywistą, że decyzja wydawana w trybie art. 162 k.p.a. dotyczy przedmiotu określonej sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną, jednakże nie przedmiot tej sprawy decyduje o właściwości sądu ani też okoliczność, że skoro rozpatrzenie odwołania od decyzji „wygaszanej" podlega kognicji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, to również od decyzji wydanej w trybie art. 162 k.p.a. przysługuje odwołanie do tego Sądu. Zadaniem organu orzekającego na podstawie art. 162 k.p.a. jest bowiem badanie tych przesłanek, które w jego ocenie skutkują wygaśnięciem decyzji, a dla kontroli decyzji wydanej w tym trybie właściwy jest sąd administracyjny[119].

Decyzja wydana na podstawie art. 40 ust. 4 p.t. i decyzja stwierdzająca jej nieważność zapadają w odrębnych sprawach. Przedmiot postępowania w obu tych sprawach jest inny. W wyniku postępowania w sprawie nieważności decyzji mogą zapaść decyzje określonego rodzaju: stwierdzająca lub odmawiająca stwierdzenia nieważności albo stwierdzająca wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Żadna z tych decyzji nie mieści się jednak w pojęciu sprawy „o nałożenie obowiązku regulacyjnego", gdyż nie rozstrzyga tego rodzaju sprawy co do jej istoty. Podobnie należy ocenić charakter rozstrzygnięcia procesowego o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, gdyż dla ustalenia właściwego trybu odwoławczego istotny jest przedmiot sprawy administracyjnej, a nie sposób jej zakończenia[120].

Decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie zmiany decyzji nakładającej obowiązki regulacyjne podlega ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów właściwego do rozpoznania odwołań zarówno od decyzji rozstrzygających sprawy wskazane w art. 206 ust. 2 p.t. merytorycznie (pozytywnie lub negatywnie), jak i kończących sprawę procesowo, np. poprzez umorzenie postępowania[121].

Postępowanie w przedmiocie uchylenia zastrzeżenia na podstawie art. 9 ust. 2 p.t. wszczynane jest z urzędu. Artykuł 9 ust. 1 p.t. daje przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu możliwość zastrzeżenia informacji, dokumentów lub ich części zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa, dostarczanych na żądanie Prezesa UKE lub na podstawie przepisów ustawy. Zastrzeżenia te mogą być uwzględnione przy ogłaszaniu informacji lub dokumentów oraz zapewnianiu dostępu do informacji publicznej (art. 9 ust. 3) lub uchylone w drodze decyzji, gdy Prezes UKE uzna, że dane te są niezbędne (art. 9 ust. 2). Postępowanie w przedmiocie uchylenia zastrzeżenia na podstawie art. 9 ust. 2 p.t. wszczynane jest z urzędu, a zaniechanie powiadomienia strony o wszczęciu postępowania i pozbawienie jej możliwości udziału w całej fazie postępowania poprzedzającej wydanie decyzji stanowi naruszenie art. 10 § 1 k.p.a.[122]

[118] Postanowienie z 23 listopada 2010 r., II GSK 976/10.

[119] Postanowienie z 17 czerwca 2010 r., II GSK 553/09.

[120] Postanowienie z 23 września 2010 r., II GSK 970/10.

[121] Postanowienie z 23 września 2010 r., II GSK 971/10.

[122] Zob. sprawy II GSK 497/10, II GSK 498/10 oraz II GSK 749/10.

3.9. Kary pieniężne za naruszenie przepisów o transporcie drogowym, zajęcie pasa drogowego oraz pozostałe zagadnienia związane z transportem drogowym i przewozami oraz postępowania egzekucyjnego

Przeważały sprawy dotyczące nałożenia kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy o transporcie drogowym lub przepisów wymienionych w art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[123]. NSA podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą m.in. w sprawach, w których zastosowanie znajdował art. 18 ust. 5 u.t.d. NSA prezentował pogląd, że ww. regulacja odnosi się do przewozów okazjonalnych, innych niż wykonywane na podstawie licencji na transport drogowy taksówką. Żaden przepis u.t.d. nie stanowi bowiem, że ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdu do przewozu osób, o których mowa w art. 18 ust. 5 u.t.d., odnoszą się wyłącznie do przedsiębiorcy wykonującego tą działalność pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej. Artykuł 18 ust. 5 u.t.d. ma na celu ochronę przedsiębiorcy wykonującego transport drogowy taksówką na podstawie licencji przed nieuzasadnioną konkurencją ze strony innych przedsiębiorców wykonujących przewozy okazjonalne. Oznacza to w konsekwencji, że wskazane wyżej ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdu do przewozu osób odnoszą się zarówno do przedsiębiorcy wykonującego tę działalność pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, jak i do przedsiębiorcy, dla którego przewozy okazjonalne stanowią przedmiot działalności podstawowej[124].

Wykonywanie transportu drogowego taksówką bez wymaganej licencji w rozumieniu lp. 1.3 załącznika do u.t.d. obejmuje zarówno stany faktyczne, kiedy licencja na wykonywanie tego transportu nigdy nie była udzielona, wygasła lub została cofnięta, jak i gdy transport drogowy taksówką wykonywany jest pojazdem innym niż określony w licencji. We wszystkich tych przypadkach załącznik do ustawy przewiduje karę w tej samej wysokości. Gdy licencjobiorca wykonuje transport drogowy innym pojazdem niż wymieniony w licencji, oznacza to, że wykonuje go bez wymaganej licencji[125].

W odniesieniu do zagadnienia, czy w okresie między złożeniem wniosku o zmianę licencji a jej uzyskaniem przedsiębiorca może wykonywać transport taksówką – pojazdem innym niż określony w dotychczasowej licencji, uznano, że do czasu uzyskania zmienionej licencji przedsiębiorca nie może wykonywać przewozów nowym pojazdem na podstawie starej licencji[126].

Organy administracji nakładały kary pieniężne za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd, wskazując jako uchybienie brak winiety przyklejonej na przedniej szybie pojazdu i naruszenie w ten sposób uchylonego już § 3 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 8 sierpnia 2006 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych[127] zastąpionego przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 czerwca 2009 r.[128],

[123] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm., dalej: u.t.d.

[124] M.in. wyroki z 13 maja 2010 r., II GSK 584/09 i II GSK 585/09; wyroki z 1 czerwca 2010 r., II GSK 600/09 i II GSK 602/09.

[125] Wyrok z 12 października 2010 r., II GSK 834/09, także w wyrokach z: 9 marca 2010 r., II GSK 463/09; 24 marca 2010 r., II GSK 522/09; 20 lipca 2010 r., II GSK 680/09.

[126] Wyrok z 13 stycznia 2010 r., II GSK 298/09 - do wyroku złożone zdanie odrębne, w którym uznano, że przedsiębiorca nie powinien być obciążany koniecznością zahamowania prowadzonej działalności gospodarczej przez okres oczekiwania na nową licencję, także gdy organ nie dotrzyma terminu załatwienia sprawy.

[127] Dz. U. Nr 151, poz. 1089.

[128] Dz. U. Nr 86, poz. 721.

w którym powtórzono dotychczasowe regulacje. Dominował pogląd, że użyte w § 3 ust. 4 ww. rozporządzenia Ministra Transportu sformułowanie „nie stanowi dowodu uiszczenia opłaty", odnoszące się do nieumieszczenia winiety w sposób trwały wewnątrz pojazdu samochodowego, w prawym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu, nie stanowi przesłanki wyłączającej możliwość ustalenia, że opłata została uiszczona[129]. Gdy na skutek wymiany szyby zbitej w wyniku wypadku kierowca okazał naklejony odcinek opłaty wraz z kawałkiem zbitej szyby, brak podstaw do uznania, iż opłata nie została uiszczona[130].

W kwestii urządzeń rejestrujących uznano, że przepis lp. 11.1. pkt 2 lit. c załącznika do u.t.d. jest przepisem sankcjonującym naruszenie przepisu art. 15 ust. 8 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym[131]. Przepis ten szeroko ujmuje pojęcie „manipulowanie urządzeniem rejestrującym", do którego odnosi się użyte w sankcjonującym przepisie lp. 11.1. pkt 2 lit. c/ załącznika do powołanej ustawy sformułowanie „samowolna ingerencja w pracę urządzenia rejestrującego zainstalowanego w pojeździe". Artykuł 15 ust. 8 powołanego rozporządzenia Rady (EWG) 3821/85 stanowi o jakimkolwiek manipulowaniu urządzeniem rejestrującym, które mogłoby m.in. spowodować sfałszowanie informacji wydrukowanych. Uchylenie wieczka urządzenia rejestrującego – skoro powodowało to zafałszowanie informacji wydrukowanej na wykresówce m.in. co do aktywności kierowcy lub przebytej drogi przez pojazd, czego kierowca pojazdu był w pełni świadomy – jest naruszeniem powyższych przepisów[132].

Z regulacji zawartej w art. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85, jak i z treści przepisu lp. 11.1 pkt 1 lit. a/ załącznika do u.t.d. nie można wywieść, by obowiązek wykonywania przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące zależał od tego, czy kierowca wykonujący przewóz zatrudniony jest na podstawie stosunku pracy. Nie ma podstaw do przyjęcia, że ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców zawiera wyłączenia z obowiązku instalowania w pojazdach urządzeń rejestrujących. § 24 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r.[133] wśród wyposażenia taksówki nie wymienia tachografów, co nie oznacza jednak wyłączenia obowiązku określonego ww. unijnym rozporządzeniem, a fakt posiadania licencji taksówkarskiej nie jest okolicznością faktyczną mającą wpływ na wynik sprawy w przedmiocie kary pieniężnej za brak tachografu[134].

W trybie ustawy o transporcie drogowym nakładane są kary pieniężne za naruszenia przepisów tej ustawy, jak również za naruszenia aktów prawnych wymienionych w art. 92 ust. 1 pkt 1–8 u.t.d. Zasady nakładania tych kar określone są w rozdziale 11 u.t.d. Zasady te dotyczą wyłącznie kar nakładanych w trybie u.t.d., tj. kar za naruszenia przepisów samej u.t.d., jak i aktów prawnych wymienionych w art. 92 ust. 1 pkt 1–8 u.t.d. Zasady te nie dotyczą natomiast innych postępowań, w których nakładane są na podstawie innych aktów prawnych inne kary pieniężne. Takim innym aktem prawnym, niewymienionym w art. 92 ust. 1 u.t.d., jest ustawa o drogach publicznych[135].

Uprawnienie wymierzania i nakładania kar pieniężnych jest związane z uprawnieniem do kontroli pojazdu, zatem uprawnienie wymierzania i nakładania kar pieniężnych przysługuje or-

[129] Np. wyroki z 25 lutego 2010 r., II GSK 420/09 i II GSK 442/09; z 9 marca 2010 r., II GSK 443/09; z 24 marca 2010 r., II GSK 523/09.

[130] Wyrok z 20 stycznia 2010 r., II GSK 334/09.

[131] Dz. Urz. UE L1985.370.8, dalej: rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85.

[132] Wyrok z dnia 23 lutego 2010 r., II GSK 422/09.

[133] Dz. U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262.

[134] Wyrok z 7 grudnia 2010 r., II GSK 1072/09.

[135] Wyrok z 7 grudnia 2010 r., II GSK 1062/09.

ganom Inspekcji Transportu Drogowego, tylko gdy jednocześnie były one właściwe do przeprowadzenia kontroli. Zakres uprawnień kontrolnych inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego – wskazanych art. 50 pkt 3 u.t.d. i dookreślonych art. 129a u.t.d. – podlega ograniczeniu do wykonujących transport, o którym mowa w art. 1 u.t.d. Kontrolowane przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego mogą być zatem tylko pojazdy, którymi wykonywany jest transport drogowy (krajowy, międzynarodowy) czy niezarobkowy przewóz (krajowy, międzynarodowy) w rozumieniu u.t.d. Inspektor Inspekcji Transportu Drogowego nie jest uprawniony do nałożenia kary pieniężnej w sytuacji, gdy kontrolowanym pojazdem nie był wykonywany transport drogowy ani niezarobkowy krajowy czy międzynarodowy przewóz drogowy. Uprawnień organów Inspekcji Transportu Drogowego do wymierzania i nakładania kar pieniężnych za przekroczenie masy, wymiarów i nacisków na osie – niezależnie od charakteru przejazdu – nie można wywieść z potrzeby zapobiegania destrukcji dróg czy zapewnienia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego[136].

W kwestii nałożenia kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z przepisów wskazanych w ustawie o transporcie drogowym nadal pojawiał się problem proceduralny: Czy w wypadku stwierdzenia wykonywania przewozu drogowego z naruszeniem ww. przepisów organ nakładający karę pieniężną załatwia w drodze decyzji jedną sprawę administracyjną czy kilka (stosownie do liczby naruszeń). W konsekwencji czy organ odwoławczy rozpoznając sprawę, w której organ I instancji nałożył karę pieniężną za kilka naruszeń, może uchylić zaskarżoną decyzję w części i przekazać w tym zakresie sprawę do ponownego rozpoznania oraz utrzymać w mocy w pozostałej części, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do niektórych ze stwierdzonych naruszeń. NSA podtrzymał przyjęty w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, że kontrola drogowa powoduje wszczęcie jednej sprawy administracyjnej, w której zostaje orzeczona jedna kara administracyjna, decyzja organu I instancji nakładająca karę pieniężną na podstawie art. 92 u.t.d. za naruszenie kilku obowiązków określonych w ustawie o transporcie drogowym załatwia co do istoty jedną sprawę administracyjną, zatem Główny Inspektor Transportu Drogowego nie może w trybie art. 138 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a. częściowo uchylić decyzji organu I instancji co do niektórych kar i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia w tym zakresie przez organ I instancji, a w stosunku do innych kar pieniężnych utrzymać decyzję organu I instancji w mocy[137].

Sformułowana w art. 1 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji zasada sukcesji generalnej przekształconej spółki Skarbu Państwa w przypadku licencji na krajowy transport drogowy ulega istotnym modyfikacjom. Uprawnienia z licencji udzielonej przekształcanemu przedsiębiorstwu państwowemu nie wygasają, lecz zmieniają charakter na warunkowy. Powstała w wyniku przekształcenia spółka handlowa będzie mogła korzystać z uprawnień pod warunkiem, że spełnia wymogi określone w art. 5 ust. 3 u.t.d., w szczególności odnoszone do nowopowołanych członków organu zarządzającego spółki handlowej (a nie przedsiębiorstwa państwowego) wymogi dobrej reputacji i kompetencji zawodowych, oraz że organ, który udzielił licencji, wyda decyzję o przeniesieniu uprawnień na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 u.t.d. Dopóki nie nastąpi skuteczne przeniesienie uprawnień, dopóty spółka handlowa, legitymująca się jedynie licencją udzieloną przekształcanemu przedsiębiorstwu państwowemu, nie uzyska uprawnień do wykonywania transportu drogowego i w razie jego wykonywania będzie podlegać karze pieniężnej w związku z brakiem wymaganej licencji[138].

[136] Wyrok z 23 listopada 2010 r., II GSK 995/09.

[137] Np. wyroki z: 19 lutego 2010 r., II GSK 413/09; 17 marca 2010 r., II GSK 507/09; 17 marca 2010 r., II GSK 508/09; 23 marca 2010 r., II GSK 510/09; 27 kwietnia 2010 r., II GSK 551/09; 11 maja 2010 r., II GSK 583/09; 1 czerwca 2010 r., II GSK 597/09.

[138] Wyrok z 19 października 2010 r., II GSK 880/09.

W art. 13 ust. 2 u.t.d. zawarty jest wyczerpujący katalog sytuacji, w których organ udzielający licencji może ją przenieść w drodze decyzji na inny podmiot, pod warunkiem spełnienia przez przedsiębiorcę przejmującego uprawnienia wynikające z licencji wymagań określonych w art. 5 ust. 3. Z woli ustawodawcy przypadkiem wymagającym wydania decyzji w przedmiocie przeniesienia uprawnień wynikających z licencji jest przekształcenie się spółki dokonane m.in. w trybie art. 552 k.s.h. Nie wchodzi więc w grę niczym nieograniczony automatyzm w przejściu na spółkę przekształconą uprawnień wynikających z licencji posiadanej przez spółkę przekształcaną, gdyż wymagana jest tutaj decyzja organu licencyjnego wydana na podstawie art. 13 ust. 2 u.t.d. w postępowaniu wszczętym na wniosek spółki przekształconej (art. 13 ust. 3 u.t.d.)[139].

O przekształceniu przedsiębiorcy można mówić w sytuacji, gdy dochodzi do modyfikacji formy jego działania, jednak przy zachowaniu tożsamości podmiotowej i przedmiotowej. Gdy przedsiębiorca będący osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej zawiązuje spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, a więc podmiot będący osobą prawną, nie dochodzi do przekształcenia przedsiębiorcy w znaczeniu prawnym. W takim bowiem przypadku nie jest spełniony warunek zachowania tożsamości podmiotu przekształconego i przekształcanego. W obowiązującym porządku prawnym brak jest przepisu, który umożliwiałby przekształcenie osoby fizycznej, a tak należy traktować przedsiębiorcę prowadzącego działalność na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, w osobę prawną[140].

W kategorii spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego w orzecznictwie NSA utrwalił się pogląd, że możliwość pozostawania w pasie drogowym urządzenia lub obiektu, na który udzielone zostało już raz zezwolenie, uzależniona jest od wydania kolejnego zezwolenia. Decyzja w tej sprawie wydawana jest w oparciu o art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, jednak na ocenę, czy dane urządzenie może uzyskać kolejne zezwolenie, wpływają czynniki określone w art. 39 ust. 3 tej ustawy. Właściwy w sprawie zarządca drogi będzie zobowiązany każdorazowo do oceny, czy zajęcie pasa drogowego jest nadal dopuszczalne. Warunki, w jakich odbywa się ruch drogowy – ze względu na jakość dróg, liczbę ich użytkowników czy choćby określone dla danych dróg przepisy drogowe bądź zasady – są zmienne i powinny być przez zarządcę drogi monitorowane. W obowiązujących przepisach nie znajduje oparcia stanowisko, że raz wydane zezwolenie na zajęcie pasa drogowego po upływie okresu, na który zostało udzielone, pociąga za sobą obowiązek wydania dalszych zezwoleń, a kwestia istnienia szczególnie uzasadnionego przypadku została przesądzona dla potrzeb przyszłych spraw o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego[141].

W sprawach dotyczących egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów o.p., rozstrzygano następujące problemy.

Artykuł 19 u.p.e.a. jest przepisem kompetencyjnym, który określa zakres kompetencji różnych organów egzekucyjnych uprawnionych do prowadzenia egzekucji administracyjnej w zakresie określonym powołanym przepisem i nie wynika z niego zasada, że naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym zawsze właściwym rzeczowo do prowadzenia każdej egzekucji administracyjnej. Z powołanego przepisu wynika jedynie, że naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich

[139] Wyrok z 30 czerwca 2010 r., II GSK 653/09.

[140] Wyrok z 17 lutego 2010 r., II GSK 392/09.

[141] Wyroki z: 20 stycznia 2010 r., II GSK 341/09; 16 lutego 2010 r., II GSK 362/09; 28 kwietnia 2010 r., II GSK 535/09; 23 czerwca 2010 r., II GSK 621/09.

[142] Dz. U. Nr 137, poz. 1541.

środków egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych. Zgodnie z art. 19 § 4 u.p.e.a. dyrektor oddziału ZUS jest uprawniony do stosowania środków egzekucyjnych w ograniczonym zakresie w egzekucji należności pieniężnych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i należności pochodnych od składek oraz nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub innych świadczeń wypłacanych przez ten oddział. Dyrektor oddziału ZUS dochodzący należności pieniężnych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i należności pochodnych od składek oraz nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub innych świadczeń wypłacanych przez ten oddział jest więc jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym. Skoro tak, to zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[142] powinien bezzwłocznie zastosować środek egzekucyjny, do którego stosowania jest uprawniony i dopiero gdy tak prowadzona egzekucja okaże się bezskuteczna, może zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia skierować podanie o wszczęcie egzekucji wraz z tytułami wykonawczymi do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Brak podstaw prawnych do uznania, że dyrektor oddziału ZUS może ominąć etap samodzielnie prowadzonej egzekucji. Na dyrektorze oddziału ZUS spoczywa wynikający z § 6 ust. 2 rozporządzenia obowiązek bezzwłocznego stosowania środka egzekucyjnego i dopiero po jego wypełnieniu i bezskuteczności egzekucji organ ten może skierować podanie i tytuł wykonawczy do innego właściwego rzeczowo organu egzekucyjnego, tj. do naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego[143].

Z art. 1a pkt 13 u.p.e.a. pojęcie „wierzyciel" oznacza podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Z kolei art. 5 § 1 pkt 1 tej ustawy stanowi, że uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 (w tym dotyczących kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej – pkt 1) jest właściwy do orzekania organ I instancji. Zgodnie z art. 33 pkt 10 u.p.e.a., art. 22 ustawy kompetencyjnej z 2005 r. oraz art. 51 u.t.d. Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (właściwy miejscowo) jest organem uprawnionym do wystawienia tytułu wykonawczego[144].

W toku postępowania toczącego się wskutek zgłoszonego na podstawie art. 33 pkt 1 u.p.e.a. zarzutu nieistnienia obowiązku organ egzekucyjny nie może samodzielnie rozstrzygać o istnieniu tego obowiązku, nie jest także uprawniony do merytorycznej kontroli zasadności obowiązku objętego tytułem wykonawczym i tym samym rozpoznając taki zarzut nie prowadzi postępowania dowodowego na okoliczność ustalenia istnienia i wysokości tego obowiązku. Kwestionowanie istnienia lub wysokości należności pieniężnych podlegających zgodnie z art. 2 § 1 pkt 5 w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP egzekucji administracyjnej może być skuteczne na podstawie stosownego orzeczenia sądu powszechnego (art. 35a u.p.e.a.)[145].

[143] Wyrok z 17 marca 2009 r., o sygn. akt II GSK 485/09.

[144] Wyroki z: 19 lutego 2010 r., II GSK 375/09; 23 lutego 2010 r., II GSK 191/09 i 14 lipca 2010 r., II GSK 673/09.

[145] Wyrok z 23 listopada 2010 r., II GSK 1016/09.

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

3.10.1. *Renty strukturalne*. Prawodawca krajowy ustanawiając szczegółowe warunki przyznania renty strukturalnej nie wymienia wspólności spadkowej jako rodzaju praw rzeczowych do użytków rolnych. Wobec tego nabycie praw do spadku, nawet obejmującego gospodarstwo rolne, do chwili działu spadku nie jest źródłem obowiązku zbycia udziału spadkowego na rzecz następcy. Przeszkodą do nabycia prawa do renty strukturalnej według prawa krajowego jest posiadanie lub współposiadanie użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 0,5 ha (§ 9 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[146]). Według prawa wspólnotowego przeszkodą jest dalsze prowadzenie działalności komercyjnej po przekazaniu gospodarstwa następcy. Zachowanie posiadania (współposiadania) użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 0,5 ha jest równoznaczne z prowadzeniem działalności komercyjnej. Gdy przekazujący gospodarstwo rolne jest współspadkobiercą użytków rolnych i trwa wspólność majątku spadkowego, konieczne jest ustalenie, czy przekazujący gospodarstwo rolne następcy fizycznie włada należącymi do spadku użytkami rolnymi o powierzchni przekraczającej 0,5 ha łącznie z innymi posiadanymi użytkami rolnymi. Okoliczności te powinny być badane w trybie weryfikacji wniosku (§ 20 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady Ministrów)[147]. Przepis § 20 ust. 3 ww. rozporządzenia stanowi podstawę do weryfikacji wniosku jedynie przed wydaniem decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, nie daje zaś możliwości uchylenia ostatecznej decyzji przyznającej rentę strukturalną w związku ze wznowieniem postępowania administracyjnego. Organ jest uprawniony do uchylenia własnej ostatecznej decyzji o przyznaniu renty strukturalnej na podstawie przepisów k.p.a.[148]

3.10.2. *Młodzi rolnicy*. Dostępność środków nie może być okolicznością, która rzutuje na rozpoznanie co do istoty sprawy w postępowaniu administracyjnym wszczętym wnioskiem ubiegającego się o dofinansowanie. Postępowanie o przyznanie pomocy ze środków Unii Europejskiej w ramach ww. programu operacyjnego ma charakter dwuetapowy składający się z postępowania administracyjnego zakończonego decyzją administracyjną o przyznaniu dofinansowania i z postępowania, którego przedmiotem jest zawarcie umowy o dofinansowanie. Decyzja w sprawie przyznania dofinansowania realizacji projektu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych" w zakresie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004–2006" z powodu braku środków pieniężnych przesądza jedynie o tym, czy projekt/wniosek jest zgodny z wymaganiami dla określonego w programie operacyjnym działania. Natomiast dostępność środków nie jest elementem materialnego stosunku prawnego, o którym należy orzec w decyzji kończącej postępowanie, o którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o NPR. Ustalenie, czy środki są dostępne, nie mieści się w przedmiocie tego postępowania. Bezprzedmiotowość skutkującą umorzeniem postępowania należy rozpatrywać tylko i wyłącznie w odniesieniu do sprawy, w której postępowanie się toczy. Umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jako odstępstwo od

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

[147] Wyrok z 13 stycznia 2010 r., II GSK 294/09.

[148] Wyrok z 9 lutego 2001 r., II GSK 922/09.

zasady rozpoznania sprawy co do jej istoty nie pozwala bowiem na rozszerzającą wykładnię przypadków bezprzedmiotowości[149].

3.10.3. *Odmowa wypłaty dofinansowania*.

Płatność ONW. W świetle § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013[150], jeżeli nastąpi przeniesienie posiadania wszystkich na rzecz innego podmiotu, płatność ONW przysługuje temu podmiotowi. Omawiana płatność dotyczy bowiem pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania […] (ONW)", a więc działek położonych na takich właśnie terenach. toteż jeżeli część działki (działek) jest położona poza takimi obszarami, to okoliczność ta nie ma wpływu na uprawnienie do uzyskania płatności. Podmiot przejmujący działki lub ich część na obszarze ONW uzyskuje uprawnienia podmiotu przekazującego, który składał wniosek o przyznanie płatności ONW, a więc przeniesienie posiadania powinno obejmować wszystkie działki zadeklarowane we wniosku, położone na obszarze ONW, bez względu na to, czy są to całe działki położone na tym obszarze, czy tylko ich część.

Odniesiono się także do kwestii spółki cywilnej jako strony w postępowaniu o przyznanie płatności ONW. Artykuł 12 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[151] nie jest przepisem prawa materialnego, gdyż w przepisie tym uregulowano jedynie kwestię nadania numeru identyfikacyjnego m.in. producentom rolnym działającym w formie spółki cywilnej. Numer identyfikacyjny nadaje się temu wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili zgodę. Z przepisu tego nie można wyciągnąć wniosku, iż w przypadku producentów rolnych działających w formie spółki cywilnej, z których tylko jednemu wspólnikowi nadaje się numer identyfikacyjny, a nie spółce cywilnej, to ta właśnie spółka ma przymiot strony, a nie wspólnicy tej spółki[152].

Wpis do rejestru producentów dokonywany w oparciu o ww. ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. nie ma znaczenia konstytutywnego. Dokonanie wpisu ma charakter czynności materialno-technicznej. Istnienie wpisu można uznać co najwyżej za przyczynę powstania wzruszalnego za pomocą innych dowodów domniemania zgodności z rzeczywistym stanem faktycznym, jakie odnosi się do dokumentów urzędowych. Identyfikacja producenta rolnego według nadanego mu numeru i wpisu do rejestru producentów nie przesądza o tym, że jest on stroną postępowania w sprawie[153].

Wniosek o przyznanie płatności ONW w związku z przeniesieniem posiadania działek rolnych na rzecz innego podmiotu nie wszczyna nowego postępowania, lecz powoduje tylko podmiotowe przekształcenie nawiązanego już wcześniej stosunku administracyjnoprawnego w następstwie wniosku złożonego przez pierwszego posiadacza działek, odpowiadającego co do treści i terminu wymogom określonym w § 5 ust. 1–5 rozporządzenia w sprawie płatności ONW. W rezultacie stroną postępowania administracyjnego staje się nowy posiadacz, a treść uprawnień i obowiązków połączonych z przyznaną płatnością nie ulega zmianie. Odpowiada ona już wyznaczonemu zakresowi przez pierwszego wnioskodawcę i bezwzględnie wymaga

[149] Wyrok z 7 stycznia 2010 r., II GSK 270/09, także w sprawie II GSK 501/09.

[150] Dz. U. Nr 68, poz. 448.

[151] Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.

[152] Wyroki z: 16 marca 2010 r., II GSK 457/09 i II GSK 455/09; z 16 czerwca 2010 r., II GSK 660/09; z 25 lutego 2010 r., II GSK 415/09; z 9 marca 2001 r., II GSK 447/09 i II GSK 450/09.

[153] Wyrok z 14 lipca 2010 r., II GSK 675/09.

przejęcia przez nowego posiadacza wszystkich działek lub ich części położonych na obszarach ONW zadeklarowanych w pierwszym wniosku o przyznanie tej płatności[154].

Płatność zwierzęca. Wykładnia celowościowa § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności[155] pozwala na stwierdzenie, że uprawnionym do uzupełniającej płatności obszarowej do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych, jest rolnik, który w danym roku spełnia warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej, uprawia w plonie głównym rodzaje roślin wymienionych w § 1 ust. 1 pkt 1–11 i 13 rozporządzenia oraz w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 31 marca 2006 r. był posiadaczem bydła lub owiec, lub kóz, lub koni, które w tym okresie były wpisane lub zostały zgłoszone do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych lub do rejestru koniowatych. Istotne jest zatem posiadanie zwierząt danego gatunku w okresie referencyjnym przez rolnika ubiegającego się o płatność zwierzęcą czy – inaczej rzecz ujmując – prowadzenie w tym okresie działalności rolniczej polegającej na chowie danego gatunku zwierząt oraz utrzymywaniu zwierząt dla celów gospodarczych (art. 2c rozporządzenia nr 1782/2003). Brak jest więc podstaw do różnicowania sytuacji posiadaczy zwierząt wpisanych do rejestru w zależności od tego, czy zgłoszenia dokonali osobiście, czy też zwierzęta zostały wpisane przez ich poprzedniego posiadacza[156]. Po przekazaniu gospodarstwa rolnego po okresie referencyjnym wskazanym w § 5 ust.1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uprawnienia następcy (przejmującego gospodarstwo) do otrzymania płatności zwierzęcej w 2008 r. nie mogą być oceniane na podstawie liczby, rodzaju i wieku zwierząt wpisanych do rejestru przynależnych gospodarstwu. Uprawnienie do płatności zwierzęcej „nie idzie w ślad za gospodarstwem"[157].

Następstwo prawne w rozumieniu art. 74 rozporządzenia nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003[158] w zakresie uprawnień do uzyskania płatności zwierzęcej występuje w sytuacjach nawiązania stosunku prawnego pomiędzy przekazującym a organem przyznającym pomoc[159].

Terminy do złożenia deklaracji, o jakich mowa w § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie terminów dokonywania przez wnioskodawców, podmioty skupujące i pierwsze jednostki przetwórcze określonych czynności[160], są terminami prawa materialnego. Terminem materialnym jest bowiem okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego[161].

3.11. Sprawy finansowe z budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego źródłem dochodów własnych powiatu jest 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz

[154] Wyrok z 16 czerwca 2010 r., II GSK 660/09.
[155] Dz. U. Nr 46, poz. 309.
[156] Wyrok z 9 lutego 2010 r., II GSK 354/09.
[157] Wyroki II GSK 997/09 i 722/09.
[158] Dz. Urz. UE L 141 z 30.04.2004 r. ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne.
[159] Wyrok z 10 sierpnia 2010 r., II GSK 744/09.
[160] Dz. U. Nr 139, poz. 979.
[161] Sygn. akt II GSK 428/09.

innych zadań zleconych ustawami, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Takim przepisem stanowiącym inaczej był art. 23 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym od wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w ust. 1, potrąca się 25% środków, które stanowią dochody powiatu, na którego terenie znajdują się te nieruchomości. W tym przepisie jest mowa o „25% środków" bez odróżnienia, czy chodzi o należność główną w postaci wymienionych w tym przepisie wpływów i opłat, czy o należność pochodną w postaci odsetek za zwłokę w uiszczaniu tych opłat. Oznacza to, że przez pojęcie „środki" należy rozumieć zarówno należność główną w postaci opłat, jak i pochodną w postaci odsetek od tych należności[162].

3.12. Sprawy dotyczące klasyfikacji towarów, jakości, certyfikacji i normalizacji

Artykuł 8 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych[163] dotyczy deklarowania zgodności wyrobu, a nie typu wyrobu. Deklarowanie zgodności wyrobu w tym systemie dokonywane jest przez producenta na podstawie: a) wstępnego badania typu prowadzonego przez akredytowane laboratorium, b) zakładowej kontroli produkcji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy przy dokonywaniu oceny zgodności, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, można stosować m.in. metodę wstępnego badania reprezentatywnego wzorca wyrobu (badanie typu) przeprowadzoną przez producenta lub notyfikowaną jednostkę[164].

Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[165] oznakowanie artykułu rolno-spożywczego nie może w szczególności wprowadzać w błąd konsumenta co do tożsamości tego artykułu, w tym jego rodzaju, właściwości, składu, ilości, trwałości, pochodzenia oraz sposobu produkcji lub sugerować, że artykuł ten posiada specjalne właściwości, jeżeli ich nie posiada lub jeżeli inne podobne artykuły rolno-spożywcze posiadają takie właściwości. Brak jest podstaw do uznania, że naruszono art. 6 ust. 5 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przez wywołanie mylnego wyobrażenia u konsumenta co do sposobu produkcji makaronu i wpływu tego wyobrażenia o logistyce wytwarzania produktu na podejmowanie decyzji o zakupie przedmiotowego makaronu. Jeśli bowiem to wyobrażenie miałoby być zupełnie obojętne dla zainteresowania się tym produktem, to producent nie zamieszczałby informacji o świeżych jajach użytych do produkcji makaronu i to w takim kontekście, który sugerowałby bezpośrednie ich użycie w procesie produkcji finalnego artykułu spożywczego[166].

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o wyrobach budowlanych oznakowanie CE oznacza, iż dany wyrób budowlany nadaje się do stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych. Z kolei wydana przez producenta deklaracja zgodności jest wyrazem takiej kwalifikacji wyrobu, a zawarte w niej informacje muszą wynikać z normy zharmonizowanej, z którą zgodność producent deklaruje. Ponieważ zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie systemów oceny zgodności wymagań, jakie powinny spełniać notyfikowane jednostki uczestniczące w ocenie zgodności oraz sposobu oznaczania

[162] Wyrok z 28 września 2010 r., II GSK 807/09.
[163] Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.
[164] Sygn. akt II GSK 622/09.
[165] Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz.1577 ze zm.
[166] Sygn. akt II GSK 580/09.

wyrobów budowlanych oznakowaniem CE[167], wyrób oznakowany znakiem CE musi zawierać dodatkowe informacje m.in. umożliwiające identyfikację cech deklarowanych co do właściwości użytkowych wyrobu, to niewątpliwie muszą one wynikać z normy zharmonizowanej, z którą zgodność zadeklarowano. Podawanie przez producenta w deklaracji zgodności oraz dołączonej informacji o wyrobie wszelkich innych danych o zastosowaniu oznaczonego znakiem CE wyrobu budowlanego nie może nie znajdować oparcia we wskazanej normie zharmonizowanej[168].

3.13. Ustawa o polityce rozwoju

Nowe brzmienie ustawy z dnia 6 kwietnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[169] stworzyło możliwość kontroli sądowej działań wymienionych w ustawie instytucji, w zakresie dotyczącym ocen wniosków w sprawie dofinansowania projektów w ramach prowadzenia polityki rozwoju. Sposób unormowania objętej ustawą materii i odesłania do innych ustaw i dokumentów niestanowiących aktów prawa powszechnie obowiązującego powodują liczne wątpliwości dotyczące wykładni i stosowania jej przepisów.

W odniesieniu do procedury dotyczącej postępowania przed sądami administracyjnymi u.z.p.p.r. przewidziała w pewnym zakresie regulację odrębną (art. 30b–30d), natomiast w art. 30e stanowi, że w zakresie w niej nieuregulowanym, do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a. określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z wyłączeniem art. 52-55, art. 61 § 3–6, art. 115–122, 150 i 152 tej ustawy. Taka regulacja, wedle której przepisy dotyczące procedury sądowej zawarte w u.z.p.p.r. stanowią *lex specialis* względem unormowań zawartych w p.p.s.a., powoduje w praktyce potrzebę rozwiązywania w orzecznictwie problemów ich stosowania.

W art. 30c ust. 1 i 2 u.z.p.p.r. postanowiono, że wnioskodawca projektu po wyczerpaniu środków odwoławczych i otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, przy tym powinna ona być wniesiona do sądu bezpośrednio wraz z kompletną dokumentacją, obejmującą kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji, o której mowa w art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r. W myśl art. 30c ust. 5 omawianej ustawy wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia. NSA wypowiadając się w kwestiach procesowych związanych z wniesieniem skargi niekompletnej i skutkami braku tej kompletności uznał, że zagadnienie to kompleksowo zostało uregulowane w ww. ustawie, a zatem nie ma możliwości zastosowania art. 49 p.p.s.a. do usunięcia tego rodzaju braków (niebędących brakami formalnymi), gdyż odpowiednie zastosowanie przepisów p.p.s.a. mogło mieć miejsce, w myśl art. 30e ustawy z.p.p.r., tylko w zakresie w tej ostatniej ustawie nieuregulowanym. Ustawodawca wyraźnie określił skutek złożenia skargi niekompletnej (to jest niezawierającej dokumentacji określonej w art. 30c ust. 2 zd. 1 u.z.p.p.r.) w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia (art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r.). Natomiast w przypadku wniesienia skargi obarczonej brakami formalnymi (to jest niespełniającej wymogów z art. 46, art. 47 § 1 lub art. 57 § 1 p.p.s.a.), z uwagi na brak odmiennej regulacji w u.z.p.p.r., przewodniczący winien wezwać stronę skarżącą do uzupeł-

[167] Dz. U. Nr 195, poz. 2011.

[168] Sygn. akt II GSK 577/09.

[169] Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, dalej: u.z.p.p.r.; brzmienie nadane ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370).

nienia tych braków formalnych w trybie art. 49 p.p.s.a.[170] Natomiast w postanowieniu z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 802/20, wyrażono pogląd, że powyższe zasady odnoszą się także do skargi kasacyjnej, art. 30d ust. 2 u.z.p.p.r. przewiduje bowiem odpowiednie zastosowanie art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r.

W odniesieniu do terminu wniesienia skargi kasacyjnej uznano, że skoro zgodnie z art. 30d ust. 2 zdaniem drugim u.z.p.p.r. do postępowania kasacyjnego regulowanego tą ustawą stosuje się odpowiednio art. 30c ust. 5 tej ustawy, zgodnie z którym wniesienie skargi do sądu I instancji po terminie powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, to oznacza, że wniesienie skargi kasacyjnej po terminie wywołuje taki sam skutek[171].

Odniesiono się także do kwestii związanych z wykładnią art. 30b ust. 1 u.z.p.p.r. przewidującego możliwość wniesienia środków odwoławczych w przypadku negatywnej oceny projektu i po uzyskaniu informacji o tej ocenie. Co do rozumienia pojęcia „negatywna ocena projektu" uznawano początkowo w orzecznictwie sądów administracyjnych, że ocena projektu jest negatywna, gdy projekt nie przejdzie pozytywnie wszystkich etapów oceny, przy tym szczegółowych regulacji do etapów oceny i ilości punktów, które trzeba było uzyskać, by ocena była pozytywna, należy poszukiwać w postanowieniach konkretnych programów[172]. Jednakże uzyskanie takiej „pozytywnej oceny" pozbawiało wnioskodawcę prawa do wniesienia środka odwoławczego i czyniło niedopuszczalną ewentualną skargę do sądu administracyjnego i w związku z tym przyjęto, że pojęcie negatywnej oceny projektu należy utożsamiać z oceną niedającą możliwości zakwalifikowania projektu do dofinansowania, czyli taką, której wyniki nie pozwalają na skierowanie do dalszego etapu oceny bądź do dofinansowania. W związku z tym wyrażono pogląd, że negatywna ocena projektu w rozumieniu art. 30b ust. 1 u.z.p.p.r. ma miejsce nie tyle w sytuacji uznania jej za taką przez „właściwą instytucję", ile przede wszystkim przez stronę, która w związku z tym zamierza skorzystać z przysługującego środka odwoławczego[173].

Odnoszono się także do kwestii dopuszczalności skargi na „rozstrzygnięcia" proceduralne podejmowane w postępowaniu odwoławczym, kończące to postępowanie na etapie przed merytorycznym rozpatrzeniem środka odwoławczego. Chodzi o przypadki pozostawienia środka odwoławczego bez rozpatrzenia z powodów określonych w art. 30b ust. 5 u.z.p.p.r. (wniesionego po terminie, w sposób sprzeczny z pouczeniem czy do niewłaściwej instytucji), a także z powodu uznania środka odwoławczego za niedopuszczalny (np. protestu wniesionego do oceny kwalifikującej projekt na tzw. listę rezerwową). Uwzględniając zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu niewyczerpania środków odwoławczych i ponieważ wnioskodawcy nie przysługiwał środek odwoławczy (ocena projektu była bowiem „pozytywna"), NSA powołał się na treść art. 30d ust. 3 u.z.p.p.r. uznający, że na prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie wpływa negatywnie błędne pouczenie lub brak pouczenia, o którym mowa w art. 30b ust. 1 i 4 u.z.p.p.r. Stwierdzenie, w ramach informacji o ocenie projektu, o niedopuszczalności środka odwoławczego może być uznane za błędne pouczenie i tym samym może – na podstawie art. 30d ust. 3 u.z.p.p.r. – otwierać drogę do wniesienia skargi[174]. Pozostawienie protestu bez rozpatrzenia (art. 30b ust. 5 u.z.p.p.r.) jest for-

[170] Postanowienia z: 20 maja 2010 r., II GSK 507/10; 27 lipca 2010 r., II GSK 785/10; 14 września 2010 r., II GSK 954/10; 21 września 2010 r., II GSK 1015/10 oraz z 29 października 2010 r., II GSK 1256/10; z 13 października 2010 r., II GSK 1165/10 oraz z 19 listopada 2010 r., II GSK 1321/10.

[171] Postanowienia z: 10 czerwca 2010 r., II GSK 591/10; 31 sierpnia 2010 r., II GSK 922/10.

[172] Wyrok z 10 lutego 2010 r., II GSK 47/10, i postanowienie z 18 lutego 2010 r., II GSK 92/10.

[173] Postanowienia z: 24 marca 2010 r., II GSK 248/10; 29 kwietnia 2010 r., II GSK 371/10; 10 czerwca 2010 r., II GSK 565/10; 29 czerwca 2010 r., II GSK 657/10.

[174] Np. w sprawie o sygn. akt II GSK 248/10.

malnym rozstrzygnięciem w sprawie pisma złożonego przez stronę postępowania, która w ten sposób wypełniła obowiązek wyczerpania procedury odwoławczej. Wobec tego może być potraktowane jako negatywny wynik procedury odwoławczej i jako taki może być zaskarżony do sądu (art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r.). Czym innym jest bowiem negatywna ocena projektu, która jest przedmiotem odwołania, a czym innym negatywny wynik postępowania odwoławczego, który podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego[175].

Odpowiednie w rozumieniu art. 30e z.p.p.r. stosowanie art. 220 § 1 p.p.s.a. oznacza, że w razie wniesienia do sądu administracyjnego skargi nieopłaconej, gdy strony nie pouczono bądź pouczono ją wadliwie, przewodniczący zobowiązany jest dokonać stosownego wezwania na podstawie art. 220 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 30e u.z.p.p.r., a nie art. 49 § 1 p.p.s.a.[176]

W odniesieniu do właściwego rozumienia pojęcia „jakikolwiek etap postępowania" użytego w art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r., zakazującego udziału w rozpatrywaniu środków odwoławczych przez osoby, które na jakimkolwiek etapie postępowania dokonywały czynności związanych z określonym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę, jednolicie przyjęto, że omawiany przepis nie daje podstaw do jego zawężającej wykładni i stosowania wyłącznie do etapu oceny projektu, lecz że chodzi o każdy etap, w którym dokonywane są czynności związane z projektem, w tym polegające na jego ocenie formalnej i merytorycznej, a zatem udział w postępowaniu odwoławczym (na etapie rozpatrywania protestu) osoby, która uczestniczyła w pierwotnej ocenie wniosku stanowi naruszenie art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r. i tym samym wypełnia określoną w art. 30c ust. 3 pkt 1 u.z.p.p.r. przesłankę uwzględnienia skargi przez sąd[177].

W odniesieniu do wzorca sądowej kontroli działań poszczególnych instytucji (zarządzających, pośredniczących) w sytuacji, gdy same unormowania zawarte w u.z.p.p.r., z uwagi na ich ogólny charakter, nie wystarczają, a szczegółowe regulacje, istotne z punktu widzenia praw i obowiązków podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, znajdują się w programach operacyjnych, które są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym (art. 15 ust. 1 u.z.p.p.r.), w szczególności dokumentami kryteriów wyboru projektów, które zamieszczane są w programach operacyjnych, w orzecznictwie NSA przyjęto, że z uwagi na to, że programy mają umocowanie w ustawie, to wraz z przepisami prawa powszechnie obowiązującego stanowią podstawę sądowej kontroli przewidzianej ustawą. Określenie systemu realizacji programu operacyjnego, w tym także przeprowadzenie konkursu celem wyboru projektu do dofinansowania należy do instytucji zarządzającej upoważnionej do tych działań ustawowo, a wobec tego są to działania zgodne z prawem i mieszczą się w granicach wytyczonych przez art. 29 u.z.p.p.r. Wymagania określone w aktach wydanych przez instytucję zarządzającą muszą być zgodne z wymogami ustawowymi i muszą być z tymi wymogami ustawowymi konfrontowane w procesie oceniania projektu[178]. Dokumenty stanowiące system realizacji programu operacyjnego stanowią wprawdzie specyficzne, ale prawne uregulowania[179].

Przez naruszenie przepisów prawa, stanowiące podstawę skargi, należy rozumieć naruszenie prawa powszechnie obowiązującego. Przepisami prawa powszechnie obowiązującego, które mogą kształtować prawa i obowiązki beneficjentów programów operacyjnych, są m.in. przepisy prawa miejscowego, do których należy zaliczyć uchwałę zarządu województwa, której

[175] Postanowienie z 16 listopada 2010 r., II GSK 1175/10.

[176] Wyroki z: 10 sierpnia 2010 r., II GSK 804/10; 2 września 2010 r., II GSK 901/10.

[177] Wyroki z: 9 lutego 2010 r., II GSK 16/10 i II GSK 5/10; 20 stycznia 2010 r., II GSK 1079/10; 23 czerwca 2010 r., II GSK 659/10.

[178] Wyrok z 9 lutego 2010 r., II GSK 3/10.

[179] Wyrok z 30 marca 2010 r., II GSK 314/10.

załącznik stanowi regulamin oceny wniosków i komisji konkursowych oceniających wnioski[180]. Natomiast w wyroku z 3 lutego 2010 r., II GSK 126/10, stwierdzono, że programu operacyjnego przyjętego uchwałą zarządu województwa nie można zaliczyć do prawa miejscowego, ponieważ akty prawa miejscowego samorządu województwa są uchwalane przez sejmik województwa (art. 89 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Zgodnie z art. 19 ust. 3 u.z.p.p.r. program rozwoju województwa jest opracowywany i przyjmowany przez zarząd województwa w drodze uchwały, a nie przez sejmik województwa, natomiast zgodnie z ust. 8 tego przepisu w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się jedynie komunikat o podjęciu uchwały, ze wskazaniem adresu strony internetowej, na której można się z nim zapoznać, i w związku z tym trudno uznać, aby regionalny program rozwoju stanowił normatywny akt prawa miejscowego.

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa

4.1. Sprawy celne

W sprawach celnych dotyczących w większości zagadnień weryfikacji świadectw pochodzenia sprowadzonego towaru, określenia wartości celnej towaru, a także określenia klasyfikacji taryfowej i wiążącej informacji taryfowej orzecznictwo jest jednolite i ugruntowane. W zdecydowanej większości sprawy rozstrzygane były na podstawie przepisów prawa UE z wykorzystaniem dorobku Trybunału Sprawiedliwości WE.

W zakresie spraw dotyczących określenia kwoty długu celnego i weryfikacji świadectwa pochodzenia głównym zagadnieniem podobnie jak w latach ubiegłych było uznawanie pisma obcych władz celnych (najczęściej szwajcarskich i chińskich), zawierającego wynik weryfikacji dowodu pochodzenia jako dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 194 o.p.[181]

Podobnie jednolicie przyjmowano, że nieistnienie firmy będącej wystawcą rachunku za sprowadzony samochód lub brak możliwości jej ustalenia na podstawie danych podanych w wystawionym przez nią rachunku dawało podstawy do uznania, iż załączony do zgłoszenia celnego rachunek nie jest autentyczny. Uzasadnione wątpliwości co do autentyczności tego rachunku stanowiły wystarczającą podstawę do odstąpienia od ustalania wartości celnej sprowadzonego samochodu w oparciu o metodę wartości transakcyjnej określoną w art. 29 ust. 1 w.k.c.[182]

W odniesieniu do zagadnienia „błędu organu celnego", o którym mowa w art. 220 ust. 2 lit. b/ w.k.c., sądy jednolicie przyjmowały, że organy nie mogą przerzucać odpowiedzialności na importera argumentując, że przepisy celne UE regulujące przywóz w 2005 r. cywilnych statków powietrznych, które uzależniały zastosowanie preferencji taryfowych od posiadania pozwolenia organu celnego na procedurę przeznaczenia końcowego, były opublikowane w języku polskim. To właśnie organ celny dokonując weryfikacji zgłoszenia celnego w trybie art. 68 w.k.c. powinien ten błąd wykryć. Skoro wyspecjalizowany organ przez ponad dwa lata nie był w stanie zmienić stosowanej praktyki, to nie można zarzucać importerowi, iż miał możliwość przy działaniu w dobrej wierze zauważyć błąd organu[183].

[180] Wyrok z 20 stycznia 2010 r., II GSK 1/10, także wyrok z 24 marca 2010 r., II GSK 283/10.

[181] Sygn. akt: I GSK 795/08, I GSK 939/08, I GSK 1023/08.

[182] Szeroko omówione wyżej, I GSK 940/08, I GSK 1005/08, I GSK 1003/08.

[183] Sygn. akt I GSK 1219/09.

W odniesieniu do stosowania przez sąd wspólnotowego prawa celnego w kontekście korzystania przez stronę z Wiążącej Informacji Taryfowej NSA zwrócił uwagę, że z zasady jednolitego stosowania wspólnotowego prawa celnego (art.2 ust 1 W.k.c.) wynikają pewne prawa podmiotowe dla strony postępowania celnego. Takim prawem jest uprawnienie do takiego samego traktowania polskiego importera przez polskie organy celne, jak swoich importerów traktują organy innych państw lub jak by potraktowały polskiego importera. Wiążące Informacje Taryfowe wydane przez inne organy celne na rzecz innych importerów nie mają wiążącego znaczenia w odniesieniu do osób trzecich, jednak obrazują one, jak jest stosowane w innych państwach wspólnotowe prawo celne, a przez to są istotnym źródłem wiedzy o sposobie stosowania wspólnotowego prawa celnego. NSA wskazał wyrok ETS w sprawie C 495/03[184].

4.2. Finanse publiczne

4.2.1. *Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacje rynków branżowych*. W sprawach dofinansowania projektów wyłonionych w trybie konkursu kwestią sporną było rozumienie pojęcia „negatywna ocena projektu". Początkowo w orzecznictwie NSA przyjęto wąskie rozumienie tego pojęcia uznając, że projekty zostały umieszczone na liście rezerwowej jedynie z uwagi na brak środków, co nie może być utożsamiane z negatywną oceną, a tym samym wykluczono możiwość wniesienia środka odwoławczego przewidzianego w art. 30b ust. 1 u.z.p.p.r.[185] Aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym pojęcie negatywnej oceny projektu należy utożsamiać z oceną niedającą możliwości zakwalifikowania projektu do dofinansowania[186]. Dodatkowo wskazano, że wąskie rozumienie ww. pojęcia oznaczałaby postawienie w lepszej sytuacji uczestnika, którego projekt nie uzyskałby minimalnej oceny merytorycznej, ale który w konsekwencji uwzględnienia protestu mógłby otrzymać ostateczną ocenę pozytywną na tyle dobrą, iż umożliwiającą dofinansowanie, niż wnioskodawcę, którego projekt w pierwszej instancji pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny, ale którego dofinansowanie (z uwagi na liczbę punktów) okazało się niemożliwe w ramach dostępnej alokacji[187].

W odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego prowadzonego w sprawach dotyczących skarg wnoszonych na podstawie art. 30c u.z.p.p.r. w orzecznictwie NSA wskazano na zagadnienie terminu do złożenia skargi do sądu oraz rygoru kompletności dokumentacji, które skutkują odrzuceniem skargi w zwykłym postępowaniu sądowoadministracyjnym, oznaczające odmowę merytorycznego zbadania zasadności skargi z przyczyn formalnych. Wywiązanie się z omawianych obowiązków jest jednak uzależnione tylko od staranności i dokładności strony skarżącej, ponieważ wniosek jest dokumentem pochodzącym od strony i strona podpisując go i dołączając do skargi jako dokument tej samej treści co dokument złożony organowi w toku konkursu składa oświadczenie, że jest to dokument tej samej treści co dokument oceniany przez organ, ze wszystkimi prawnymi konsekwencjami rzetelności tego oświadczenia. Natomiast NSA uznał, że brak jest podstaw do zwiększenia obowiązków strony poprzez wymaganie odebrania dokumentacji od organu i przesłanie jej sądowi[188].

4.2.2. *W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych można zauważyć rozbieżność dotyczącą charakteru prawnego* Regionalnych Instytucji Finansujących (RIF) i możliwości zaskarżania ich informacji. Rozpoznając skargę Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw o negatywnym

[184] Sygn. akt I GSK 1019/08.
[185] Sygn. akt II GSK 47/10, II GSK 92/10.
[186] Sygn. akt II GSK 565/10.
[187] Sygn. akt II GSK 248/10, także w sprawie II GSK 657/10.
[188] Sygn. akt II GSK 1051/10 i II GSK 1310/10.

rozpatrzeniu protestu strony złożonego wskutek nieprzyznania dofinansowania na realizację projektu, sąd pierwszej instancji uznał, że Fundacja pełni rolę Regionalnej Instytucji Finansującej zgodnie z umową zawartą z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), w której określono jej zadania. Fundacja dokonuje oceny złożonych projektów oraz ma za zadanie stosować obowiązujące w tej mierze procedury. Zgodnie z regulaminem programu operacyjnego, po rozpatrzeniu protestu od rozstrzygnięć RIF służy skarga do sądu administracyjnego. Taka sytuacja miała miejsce w rozpoznawanej sprawie, dlatego w ocenie sadu istniały podstawy do merytorycznego rozpoznania skargi[189].

Rozpoznając skargę na zawartą w piśmie Rzeszowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (działającej jako Regionalna Instytucja Finansująca) na odmowę przyznania dofinansowania sąd pierwszej instancji wskazał, że w myśl art. 13 § 2 p.p.s.a. do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona, i przekazał sprawę do WSA w Rzeszowie[190]. NSA uchylając to postanowienie wskazał, zgodnie z art. 25 pkt 1 u.z.o.p.r., że za prawidłową realizację programu odpowiada w przypadku programu operacyjnego instytucja zarządzająca, którą jest odpowiednio minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub zarząd województwa. Instytucja zarządzająca może natomiast, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy, w drodze porozumienia powierzyć instytucji pośredniczącej cześć zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. Zakres zadań RIF wskazuje na jej pomocniczy charakter w stosunku do instytucji wdrażającej – Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Organem administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona, była Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, której siedzibą jest Warszawa. Stosownie do art. 13 § 2 p.p.s.a. stanowiącego, że do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona, właściwym w sprawie jest WSA w Warszawie[191].

Odnosząc się do zagadnienia legitymacji procesowej Regionalnej Instytucji Finansującej uznano, że zakres prawnie możliwych do powierzenia i powierzonych RIF zadań stanowią czynności o charakterze pomocniczym (technicznym) względem zadań Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która odpowiada za proces prawidłowej realizacji działania w zakresie powierzonych jej zadań, także dotyczących czynności powierzonych RIF. Oznacza to także, iż przymiot strony w postępowaniu sądowym w rozpoznawanej sprawie przysługuje PARP. Wskazać trzeba też na art. 30d ust. 1 u.z.p.p.r., który zdolność skargową w postępowaniu kasacyjnym przyznaje oprócz wnioskodawcy wyłącznie właściwej instytucji pośredniczącej lub zarządzającej. Brak jest podstaw prawnych do uznania, iż RIF posiada przymiot strony w postępowaniu sądowym[192].

4.3. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

W 2010 r. odnotowano znaczący wzrost liczby spraw w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej. W tym okresie w wojewódzkich sądach administracyjnych odnotowano przeszło dwukrotny wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim. Szczególnie jest to widoczne w sprawach dotyczących gier losowych i zakładów wzajemnych, gdyż odnotowano tu niemal piętnastokrotny wzrost spraw. Ma to głównie związek ze zmianą prawa i wprowadzeniem du-

[189] Sygn. akt V SA/Wa 1344/10.
[190] Sygn. akt V SA/Wa 977/10.
[191] Sygn. akt II GZ 138/10, podobnie II GZ 399/10, II GSK 1339/10.
[192] Sygn. akt II GSK1388/10.

żych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, obowiązywać zaczęła bowiem ustawa z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[193], której mocą uchylono dotychczas obowiązującą ustawę o grach losowych i zakładach wzajemnych i znacząco zmieniono regulacje w tym zakresie. Największy problem, który się pojawił na tle nowych przepisów, to kwestia wydawania, zmiany i przedłużania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach. Zgodnie z art. 129 ust. 1 ustawy o grach hazardowych działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy jest prowadzona przez podmioty objęte zezwoleniem udzielonym według przepisów dotychczasowych, do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń. Zgodnie zaś z art. 138. ust. 1 zezwolenia, o których mowa w art. 129 ust. 1, nie mogą być przedłużane. Z kolei art. 129 ust. 2 tej ustawy stanowi, że postępowania w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, umarza się.

Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęła znaczna liczba skarg na niekorzystne dla stron decyzje administracyjne wydane na podstawie powyższych przepisów. Skarżący w większości skarg podnosili zarzut, że przepisy ustawy o grach hazardowych nie mogą być powoływane przez organy administracji jako podstawa decyzji, gdyż projekt tej ustawy nie był notyfikowany w Komisji Europejskiej, mimo że ustawa zawiera w ich ocenie przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[194]. W większości sądy uznawały ten zarzut za niezasadny, wyrażając pogląd, że przepisy dotyczące działalności w zakresie gier na automatach o niskich wymaganych nie mają charakteru przepisów technicznych w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE, a tylko takie w myśl art. 8 tej Dyrektywy wymagają notyfikacji Komisji[195]. Wątpliwości w tym zakresie powziął jednak WSA w Gdańsku i w trzech sprawach postanowieniami z 16 listopada 2010 r.[196] przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich pytanie prawne dotyczące zgodności ww. uregulowań z art. 1 pkt 11 Dyrektywy nr 98/34/WE. W związku z przedstawieniem powyższego pytania Trybunałowi Sprawiedliwości niektóre sądy, m.in. WSA w Łodzi, zawieszały postępowanie uznając, że pytanie to jest pytaniem prejudycjalnym w toczących się podobnych sprawach[197]. Natomiast inne sądy przyjmowały, iż brak jest podstaw do zawieszenia postępowania w tego rodzaju sprawach, albowiem przepis art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie przewiduje obligatoryjnego zawieszenia postępowania w takim przypadku[198].

Wątpliwości w zakresie konstytucyjności regulacji uniemożliwiającej zmiany zezwolenia miał WSA w Poznaniu, który zdecydował się przedstawić TK pytanie prawne o zgodność z Konstytucją art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych uniemożliwiający podmiotom prowa-

[193] Dz. U. Nr 201 poz. 1540.

[194] Dz. Urz. UE L 98.204.37 ze zm, dalej: Dyrektywa nr 98/34/WE.

[195] Zob. np. wyroki z 22 września 2010 r., II SA/Go 473/10, z 20 października 2010 r., II SA/Go 584/10, z 14 października 2010 r., II SA/Go 526/10, z 24 listopada 2010 r., II SA/Ke 497/10 i z 27 października 2010 r., II SA/Ke 547/10, z 27 października 2010 r., III SA/Łd 403/10, z 7 października 2010 r., II SA/Ol 569/10, z 28 września 2010 r., II SA/Ol 617/10, z 4 listopada 2010 r., III SA/Lu 263/10, WSA w Białymstoku z 13 października 2010 r., I SA/Bk 257/10, z 15 lipca 2010 r., VI SA/Wa 737/10, z 18 listopada 2010 r., II SA/Rz 787/10.

[196] Sprawy III SA/Gd 352/10, III SA/Gd 262/09 i III SA/Gd 261/09 – omówione w rozdziale V tej części.

[197] Tak postanowienie WSA w Łodzi z 2 grudnia 2010 r., III SA/Łd 489/10.

[198] Np. wyrok WSA w Kielcach z 24 listopada 2010 r., II SA/Ke 497/10.

dzącym działalność gospodarczą polegającą na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych, dotyczącą przedsięwzięć podjętych przed 1 stycznia 2010 r., dopuszczający wcześniej zmianę miejsca urządzania gry ustalonego w uprzednio wydanym zezwoleniu[199].

W skargach na decyzje umarzające postępowanie w sprawach o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na urządzaniu gier na automatach (na podstawie art. 129 ust. 2 ustawy o grach hazardowych) podnoszono zarzut niezgodności tego przepisu z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 w zw. z art. 22 Konstytucji RP.

Wojewódzkie sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że nie doszło do naruszenia zasady trwałości praw nabytych oraz zasady zaufania obywateli do państwa, ponieważ strona nie nabyła jeszcze żadnych uprawnień, które podlegałyby ochronie, gdyż te wiążą się dopiero z udzielonym zezwoleniem[200]. Podobnie odnośnie do zasady wolności gospodarczej z art. 22 Konstytucji sądy przyjęły, że zasada ta dopuszcza ograniczenia ze względu na ważny interes publiczny. Uzasadniony interes państwa w monitorowaniu i regulowaniu rynku gier hazardowych wynika również z zagrożenia uzależnieniem od hazardu[201].

W sprawach z zakresu gier losowych i zakładów wzajemnych wystąpiła rozbieżność co do wysokości wpisu należnego od skarg na decyzje w przedmiocie przedłużenia i umorzenia postępowania w sprawie zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Wojewódzkie sądy administracyjny przyjmowały, że wpis od takich skarg powinien wynosić 8000 zł zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z 2003 r.). Rozpoznając zażalenia w zakresie wpisu w powyższych sprawach NSA zajmował różne stanowiska. I tak w postanowieniu z 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GZ 187/10, uznał, że wpis od tych skarg powinien wynosić 8000 zł stosownie do § 2 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z 2003 r., ponieważ przez pojęcie „inne gry", zawarte w tym przepisie, należy rozumieć wszelkie sprawy dotyczące koncesji, zezwoleń lub pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odmiennym niż „kasyna gry" (o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 12). Również praktyka sądów administracyjnych dotycząca wysokości wpisu w tego rodzaju sprawach potwierdza, że w sprawie o udzielenie bądź cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych wpis od skargi wynosi 8000 zł.

Natomiast rozpoznając zażalenie w postanowieniu z 15 września 2010 r., sygn. akt II GZ 248/10, wyrażono pogląd, że skoro skarga dotyczy decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie, w której strona wnioskowała o wydanie zezwolenia, to wpis od skargi na tego rodzaju decyzję jest wpisem stałym określonym na podstawie § 2 ust. 6 powołanego rozporządzenia i wynosi 200 zł, gdyż umorzenie postępowania mieści się w kategorii spraw, od których należy pobrać wpis stały na podstawie tego przepisu. Jeszcze inne stanowisko zajął NSA w postanowieniu z 17 listopada 2010 r., sygn. akt II GZ 255/10, przyjmując, że gry na automatach o niskich wygranych w rozważanym stanie prawnym nie mogły być uznane za gry losowe ani zakłady wzajemne. NSA wskazał, że zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 2b ustawy o grach i zakładach wzajemnych grami na automatach o niskich wygranych są gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż równowartość 15 euro, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,07 euro, tak więc ustawodawca nie

[199] Postanowienie WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2010 r., II SA/Po 549/10.

[200] Wyrok WSA w Olsztynie z 26 sierpnia 2010 r., II SA/Ol 527/10.

[201] Wyrok WSA w Olsztynie jw.

nadał grom na automatach o niskich wygranych przymiotu gier losowych, które zostały zdefiniowane w katalogu zamkniętym przepisu art. 2 ust. 1 tej ustawy. Zdaniem NSA „przedmiotem umorzonej przez organ sprawy administracyjnej było wydanie zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, tym samym w zakresie wpisu od skargi zastosowanie mieć będzie cytowany powyżej § 2 ust. 2 rozporządzenia, lecz nie jego pkt 13, a 27 określający wpis stały w kwocie 500 złotych od skarg dotyczących (...) zezwoleń (...) na prowadzenie działalności gospodarczej w pozostałym zakresie".

Wydaje się, że za prawidłowe należy przyjąć stanowisko zaprezentowane w postanowieniu o sygn. akt II GZ 255/10, iż wpis od skargi na decyzje w przedmiocie przedłużenia zezwolenia lub umorzenia postępowania w przedmiocie zezwolenia na prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach oraz na automatach o niskich wygranych wynosi 500 zł. Nie powinno budzić także wątpliwości, że wpis od skargi na decyzję w przedmiocie zmiany zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych powinien być pobierany w wysokości 200 zł, zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[202].

Do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2010 r. wpływały skargi na czynności organów Służby Celnej, polegające na kontroli w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie, gry na automacie o niskich wygranych lub gry na innym urządzeniu. Sądy jednolicie przyjęły[203], że ani czynność kontroli przestrzegania przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych właściwego miejscowo organu Służby Celnej, ani forma jej przeprowadzenia zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy o Służbie Celnej nie są czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W postanowieniach o odrzuceniu skargi wyrażano pogląd, że „użyty w tym przepisie zwrot »inne niż określone w pkt 1–3« oznacza, że przepisem tym objęte są akty lub czynności inne niż decyzje i postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, lub rozstrzygające istotę sprawy oraz wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie. Jednak nie oznacza to, że akty lub czynności z zakresu administracji publicznej mieszczące się w dyspozycji tego przepisu mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, gdy nie kształtując nowych stosunków prawnych kontrolowanego podmiotu, pozbawione są władczych elementów. Wykonywanie przez funkcjonariusza Służby Celnej określonego przez ustawodawcę uprawnienia przewidzianego w rozdziale 3 ustawy o Służbie Celnej: Kontrola wykonywana przez Służbę Celną, polegającego na podjęciu i przeprowadzeniu kontroli, nie kształtuje nowego stosunku prawnego kontrolowanego podmiotu ani w sposób bezpośredni, ani pośredni. Protokół ogranicza się jedynie do ustalenia stanu faktycznego i wykazania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, z czego jednak nie wynikają dla strony skarżącej żadne bezpośrednie i konkretne obowiązki. Sporządzony protokół może jedynie stanowić materiał dowodowy podlegający ocenie przez organy prowadzące postępowanie karne czy administracyjne. W ramach tego postępowania strona skarżąca może podważać ustalenia dokonane w toku kontroli. Jako dowód w innej sprawie protokół z kontroli nie pozbawia strony żadnych uprawnień i nie nakłada żadnych obowiązków"[204].

[202] Tak np. w postanowieniu z 7 września 2010 r., II GZ 235/10 NSA oraz w postanowieniu z 29 listopada 2010 r., II GZ 356/10.

[203] Zob. np. postanowienie NSA z 4 sierpnia 2010 r., II GSK 810/10.

[204] Postanowienie NSA z 4 sierpnia 2010 r., II GSK 810/10.

4.4. Sprawy z zakresu geologii i górnictwa

W 2010 r. najwięcej skarg wpłynęło w przedmiocie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin, a następnie w przedmiocie opłat eksploatacyjnych. Można uznać, że pojawiające się w poprzednich latach rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących geologii i górnictwa już nie występują. Dotychczas występowały wątpliwości dotyczące podstawy naliczania opłaty eksploatacyjnej na podstawie art. 84 p.g.g., tj. interpretacji pojęcia kopaliny, pojęcia strony w postępowaniu koncesyjnym oraz możliwości wywodzenia interesu prawnego właściciela nieruchomości w terenie górniczym. W 2010 r. nie dostrzeżono odejścia od wcześniej ustalonej ostatecznie linii orzecznictwa.

4.5. Sprawy z zakresu czynności i zajęć

Znacząco wzrósł wpływ skarg w przedmiocie decyzji dotyczących uprawnień zawodowych. Podobnie jak w latach ubiegłych większość spraw dotyczyła adwokatów i aplikantów adwokackich oraz radców prawnych i aplikantów radcowskich.

Wśród spraw z tego zakresu na uwagę zasługują dwa orzeczenia WSA w Warszawie dotyczące kwestii zakresu orzekania w postępowaniu odwoławczym Ministra Sprawiedliwości jako organu nadzorczego. W jednej z nich, uchylając decyzję Ministra Sprawiedliwości uchylającą decyzje obu instancji samorządu adwokackiego, uznano, że skoro Minister Sprawiedliwości uchylił obie uchwały organów korporacyjnych, to miał obowiązek wydania decyzji co do istoty sprawy. Istotą sprawy jest wpis na listę adwokatów. Minister po uchyleniu uchwał użył tymczasem sformułowania „zarządzam dokonanie wpisu pani A. W. na listę adwokatów Okręgowej Rady Adwokackiej w Bydgoszczy", co zdaniem Sądu nie stanowiło rozstrzygnięcia sprawy co do istoty[205].

Z kolei w wyroku z 8 listopada 2010 r., VI SA/Wa 1155/10, WSA w Warszawie wyraził pogląd, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do dokonania wpisu na listę adwokatów nie wynika z przepisu art. 68 ust. 6a ustawy Prawo o adwokaturze, który stanowi, że od uchwały Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej służy zainteresowanemu odwołanie do Ministra Sprawiedliwości zgodnie z k.p.a. Przepis ten precyzuje jedynie tryb odwołania od uchwał Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, a nie tryb procedowania Ministra Sprawiedliwości przy rozpatrywaniu tego odwołania, gdyż regulacje szczególne ustawy Prawo o adwokaturze nie dają Ministrowi w tym zakresie możliwości zastosowania reformacji z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. W związku z tym organ nadzoru, badając legalność uchwał organów samorządu adwokackiego i stwierdzając naruszenie prawa, może działać wyłącznie kasacyjnie. W konsekwencji WSA uznał decyzję w przedmiocie wpisu na listę adwokatów za dotkniętą wadą nieważności z uwagi na brak podstawy prawnej do jej wydania. Z art. 68 ust. 2 powołanej ustawy wynika, że kompetencja do przyznania uprawnienia do wykonywania zawodu adwokata przysługuje wyłącznie okręgowej radzie adwokackiej". Od powyższego wyroku Minister Sprawiedliwości złożył skargę kasacyjną, która czeka na rozpoznanie.

4.6. Sprawy z zakresu telemediów

W 2010 r. nie zauważono wyraźnych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących telemediów. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miała wpływ działalność uchwałodawcza NSA.

[205] Wyrok z 7 stycznia 2010 r., VI SA/Wa 1569/09.

Zdecydowana większość spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne dotyczyła decyzji „o nałożeniu obowiązku regulacyjnego" w rozumieniu art. 25 ust. 4 p.t. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne[206]. W wydawanych orzeczeniach składy orzekające powoływały się na uchwałę o sygn. akt II GPS 1/09. Wspomnieć należy o uchwale z 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09 podjętej w trybie pytania składu orzekającego NSA[207], w której uznano, że przekazanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji do sądu ochrony konkurencji i konsumentów na podstawie art. 479[59] k.c. nie jest czynnością, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., której niedokonanie daje stronie składającej odwołanie prawo do skargi do sądu administracyjnego na bezczynność określoną w art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem z 11 marca 2010 r., C-522/08, wydanym w trybie pytania prejudycjalnego NSA[208] wskazał, że Dyrektywę 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) i Dyrektywę 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 r. w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które zakazują uzależniania zawarcia umowy o świadczenie usług od zawarcia przez użytkownika końcowego umowy o świadczenie innych usług. Jednakże Dyrektywę 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającą Dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych) należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które, poza pewnymi wyjątkami i nie biorąc pod uwagę specyficznych okoliczności danego wypadku, zakazują składania konsumentowi przez sprzedawcę jakichkolwiek ofert wiązanych[209].

4.7. Sprawy z zakresu własności przemysłowej

W zakresie prawa własności przemysłowej nie wystąpiły zasadnicze rozbieżności w orzecznictwie WSA w Warszawie. W skargach kasacyjnych najczęściej zarzucano wadliwą ocenę podobieństwa znaków towarowych, jednak wynika to przede wszystkim z tego, że materia ta sama w sobie ma ocenny charakter. W tych sprawach jednym z punktów odniesienia jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Europejskiego, a także dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. Zaznaczyć jednak trzeba, że elementy odróżniające i dominujące znaków towarowych mogą być oceniane różnie, w zależności od stanu faktycznego. Z tego powodu różnice w ocenie podobieństwa znaków towarowych i wskaźnik uchyleń wyroków sądu pierwszej instancji w sprawach z zakresu własności przemysłowej może być większy niż w innych sprawach administracyjnych. Ogólnie orzecznictwo w sprawach z zakresu własności przemysłowej należy ocenić jako jednolite i stojące na dobrym poziomie.

[206] Dz. U. Nr 23, poz. 137.
[207] Sygn. akt II GSK 117/09.
[208] W sprawie II GSK 331/08.
[209] Omówienie w rozdziale V części II *Informacji*.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2010 r.

Liczba spraw z poprzedniego okresu	Wpływ spraw	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało do załatwienia
2565	4707	7272	4122	56,68	3150

W 2010 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 4707 skarg kasacyjnych oraz 24skargi o wznowienie postępowania.

W porównaniu z 2009 r. (3822) wpływ skarg kasacyjnych zwiększył się o 23,16%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 1,6% (w 2009 r. rozpoznano 4057 skarg kasacyjnych). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na okres następny zwiększyła się o 22,81%.

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

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Warszawie – 1993, Krakowie – 376, Poznaniu – 284, Wrocławiu – 230, Gliwicach – 228, Łodzi – 219, Gdańsku – 211.

Wskaźnik oddalenia skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2010 r. wynosi 70,84%, z tym że wskaźnik stabilności orzecznictwa jest najwyższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim – 82,89%, Olsztynie – 77,36%, Opolu – 76,79%, Kielcach – 75,86%, Białymstoku – 75,32%, Lublinie – 73,68%, Łodzi – 73,20 % i Gdańsku – 72,89%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w Krakowie – 71,78%, Gliwicach – 71,50%, Wrocławiu – 71,30%, Szczecinie – 71,07%, Warszawie – 69,36%, Rzeszowie – 67,74%, Bydgoszczy – 66,67% i Poznaniu – 66,52%.

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2010 r. zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 2609 oraz osoby prawne – 1965. Organizacje społeczne wniosły 112 skarg kasacyjnych, prokuratorzy – 20, Rzecznik Praw Obywatelskich – 1.

W postępowaniu przed NSA pełnomocnicy organów administracji publicznej wzięli udział w 661 rozstrzygniętych sprawach, adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 628 sprawach. Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 703 sprawach. Prokurator wziął udział w 35 sprawach, a Rzecznik Praw Obywatelskich w 1 sprawie.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2010 r.

Liczba spraw z poprzedniego okresu	Wpływ spraw	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało do załatwienia
114	2388	2502	2381	95,16	121

W 2010 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 2388 zażaleń oraz w zakresie zażaleń 5 skarg o wznowienie postępowania. Odnotowano zmniejszenie wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z 2009 r. (2396) o 0,33%. W stosunku do ogólnej liczby wpływu zażaleń ze względu na przedmiot zaskarżenia wpłynęło zażaleń: 420 – na postanowienia dotyczące prawa pomocy (17,59%), 324 – na postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej (13,57%), 265 – na postanowienia dotyczące wstrzymania zaskarżonego aktu (11,10%), 102 – na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego (4, 27%) oraz 1277 – na inne postanowienia (53,48%). W 2010 r. rozpoznano o 0,29% więcej zażaleń (2381) niż w 2009 r. (2374).

W sprawach z zakresu właściwości Izby najwięcej zażaleń wpłynęło od postanowień Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Warszawie – 819, Wrocławiu – 268, Krakowie – 243, Gdańsku – 182, Poznaniu – 142, Gliwicach – 127 i Olsztynie – 111. Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2010 r. wynosi 79,04. Wskaźnik stabilności w tej grupie spraw jest najwyższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w Opolu – 96,00%, Olsztynie – 93,70%, Poznaniu – 86,81%, Gdańsku – 86,26%, Szczecinie – 85,71%, Gorzowie Wlkp. – 83,33%, Kielcach – 83,33% Warszawie – 81,19% i Gliwicach – 78,69%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w Łodzi – 76,06%, Rzeszowie – 76,06% Wrocławiu – 74,26%, Lublinie – 73,68%, Białymstoku – 73,08%, Bydgoszczy – 72,50% i Krakowie – 60,92%.

1.3. Pozostałe sprawy

W 2010 r. wpłynęło 310 wniosków (w 2009 r. 302 wnioski), w tym 261 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość oraz 39 wniosków o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku lub sprawy. Rozpoznano 307 wniosków (w 2009 r. 304 wnioski). W 162 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, 49 wniosków z tego zakresu oddalono, a 9 wniosków odrzucono.

W 2010 r. wpłynęły 123 skargi na przewlekłość postępowania (w 2009 r. 98), a rozpoznano 111 skarg (w 2009 r. 95 skarg). Liczba skarg na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi poczynając od 2005 r. systematycznie spadała (w 2005 r. 318 skarg, w 2006 r. 176 skarg, w 2007 r. 70 skarg, w 2008 r. 69 skarg), co niewątpliwie było następstwem zlikwidowania zaległości w rozpoznawaniu spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych. Od 2009 r. odnotowano wzrost wpływu skarg na przewlekłość postępowania. W porównaniu do 2009 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zwiększył się o 225,51%. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 14 zostało uwzględnionych (w 2009 r. 5 skarg), 49 skarg oddalono (w 2009 r. 48 skarg), a 47 skarg odrzucono (w 2009 r. 41 skarg). Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania, w zależności od żądań strony, łączy się z zaleceniem sądowi rozpoznającemu sprawę dokonania określonych czynności i z przyznaniem stronie odpowiedniej sumy pieniężnej. W 13 sprawach przyznano stronom odpowiednie kwoty, uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania. Wysokość tych kwot wahała się od 2000 do 5000 zł.

W 2010 r. wpłynęły 3 wnioski o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym (1 wniosek Prezesa NSA i 2 wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich), a w 3 sprawach zostały przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne przez składy orzekające. W składzie siedmiu sędziów, uwzględniając sprawy z 2009 r., załatwiono 11 spraw (1 z wniosku Prezesa NSA, 4 z wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich i 6 na skutek postanowień składów orzekających). Podjęto 8 uchwał, 2 sprawy przejęto do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów i wydano w nich wyroki, a w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały.

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2010 r.

W 2010 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 7619 spraw, 6997 spraw załatwiono, co stanowi 67,47% ogółu spraw, a 3374 sprawy pozostały do załatwienia na okres następny. Ruch spraw w Izbie Ogólnoadministracyjnej ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Liczba spraw z poprzedniego okresu	Wpływ spraw	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało do załatwienia
SK	2 570	4 731	7301	4 142	56,73	3 159
Z	114	2 393	2507	2 386	95,17	121
W	56	310	366	307	83,88	59
PS	8	6	14	11	78,57	3
PP	4	123	127	111	87,4	16
NP	0	56	56	40	71,43	16
Razem	2 752	7 619	10371	6 997	67,47	3 374

W tym liczba skarg o wznowienie postępowania w zakresie skarg kasacyjnych:

Rodzaj spraw	Liczba spraw z poprzedniego okresu	Wpływ spraw	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało do załatwienia
SK	5	24	29	20	68,97	9

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Prawidłowość i terminowość jako znaczenie dla sprawności postępowania sądowego

Zasadnicze znaczenie dla sprawności postępowania sądowego ma prawidłowość i terminowość czynności sądowych podejmowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w związku z wnoszeniem środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów. W zdecydowanej większości spraw akta sprawy ze środkami odwoławczymi są przedstawiane NSA w terminie do 3 miesięcy, po wykonaniu czynności należących do sądu I instancji. W niewielkiej liczbie spraw akta są przekazywane w terminie do 4 miesięcy. Zdarzają się jednak przypadki, że terminy te są dłuższe i przekraczają nawet kilkanaście miesięcy. Przykładowo WSA w Łodzi przedstawił akta sprawy II SA/Łd 858/09 (II OSK 2265/10) po upływie 19 miesięcy, WSA w Bydgoszczy przedstawił akta sprawy II SA/Bd 762/08 (II OSK 1357/10) po upływie 16 miesięcy, WSA w Rzeszowie przedstawił akta sprawy II SA/Rz 168/08 (I OSK 945/10) po upływie 15 miesięcy, WSA w Krakowie przedstawił akta III SA/Kr 880/07 po upływie 11 miesięcy, a WSA w Kielcach przedstawił akta sprawy II SA/Ke 302/09 (II OSK 2358/10) po upływie 11 miesięcy. Powodem przewlekłego przekazywania akt sprawy ze środkami odwoławczymi, co dotyczy przede wszystkim skarg kasacyjnych, było rozpatrywanie wniosków stron w zakresie przyznania prawa pomocy oraz rozpatrywanie zażaleń w kwestiach wpadkowych, a także śmierć strony w toku postępowania międzyinstancyjnego. Ogólnie należy ocenić, że sądy I instancji prawidłowo podejmują czyn-

ności, bez zbędnej zwłoki, a zwłoka w przekazaniu akt sprawy do NSA ma usprawiedliwione przyczyny.

Odnotowano jednak zbyt wiele przypadków przedstawienia akt do NSA pomimo wadliwości, które powodują konieczność zwrócenia akt sądowi I instancji celem usunięcia stwierdzonych braków, co samo przez się wydłuża czas trwania postępowania międzyinstancyjnego. Wadliwości te dotyczą najczęściej:

1) wadliwego doręczenia lub braku doręczenia zaskarżonego orzeczenia wszystkim stronom (np. WSA w Warszawie, sprawa II SO/Wa 15/10, WSA w Rzeszowie sprawa II SA/Rz 725/10);

2) braku doręczenia odpowiedzi na skargę kasacyjną (zażalenie) wszystkim uczestnikom postępowania (np. WSA we Wrocławiu, sprawa IV SA/Wr 17/10);

3) braku w aktach sprawy pełnomocnictwa, gdy środek odwoławczy wnosi pełnomocnik strony, która wcześniej nie występowała w sprawie (np. WSA w Krakowie, sprawa II SO/Kr 19/10);

4) zaniechania pobrania wpisu od środka zaskarżenia, które często jest następstwem wadliwej oceny, że strona jest zwolniona od ponoszenia kosztów (np. WSA w Lublinie, sprawa III SA/Lu 548/09, WSA w Warszawie, sprawa I SA/Wa 184/07, WSA w Olsztynie, sprawa II SO/Ol 17/10);

5) nierozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy (np. WSA w Warszawie, sprawa II SA/Wa 854/10);

6) w kilku sprawach dotyczyły kwestii ustalenia następców prawnych strony, która zmarła po wydaniu wyroku przez sąd I instancji, celem doręczenia im orzeczenia, czego nie dopełniono (np. WSA w Warszawie, sprawa VII SA/Wa 791/09, WSA w Lublinie, sprawa II SA/Lu 86/09).

Nadal zdarzają się przypadki wadliwego określania przedmiotu sprawy i nadawania sprawom wadliwego oznaczenia symbolami.

2.2. Uzasadnienia wyroków i postanowień

Uzasadnienia wyroków i postanowień są sporządzane na wysokim poziomie, jednakże nadal zdarzają się uzasadnienia, które budzą poważne zastrzeżenia. Dotyczy to formułowania uzasadnień w sposób bardzo ogólnikowy, przytaczania obszernych fragmentów aktów normatywnych, które nie mają istotnego znaczenia w sprawie, pomijania wskazań co do dalszego postępowania administracyjnego w razie uwzględnienia skargi. Zdarzającym się mankamentem jest obszerne przytaczanie orzecznictwa i wypowiedzi piśmiennictwa dotyczącego zagadnień prawnych, bez wskazania związku ze stanem rozpoznawanej sprawy.

Należy zwrócić uwagę, że nie jest prawidłowe takie uzasadnienie wyroku, w którym sąd I instancji nie ustosunkuje się do zarzutów podniesionych w skardze. Przykładowo:

1) W sprawie VII SA/Wa 350/09 (II OSK 1357/09) w uzasadnieniu nie zawarto oceny legalności zaskarżonego postanowienia, gdyż poza ogólnie sformułowanymi poglądami nie odniesiono się do stanu faktycznego sprawy.

2) W sprawie II SA/Gd 25/09 (II OSK 1841/09) w uzasadnieniu pominięto istotną część stanu faktycznego sprawy, nie odniesiono się do stanowisk stron, a w szczególności do zarzutów podnoszonych przez skarżącego, natomiast obszernie przedstawiono analizę relacji pomiędzy prawem miejscowym a regulacjami konstytucyjnymi.

3) W sprawie IV SA/Wa 1633/08 (I OSK 483/09) wadliwość uzasadnienia polegała na tym, że obszernie przytoczono poglądy prawne prezentowane w orzecznictwie sądowym bez odniesienia tych poglądów do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy, co stanowiło w istocie rzeczy przegląd orzecznictwa, a nie ocenę legalności zaskarżonej decyzji.

4) W uzasadnieniu w sprawie II SA/Bd 604/08 (I OSK 497/09) obszernie przedstawiono stan prawny dotyczący sporządzenia przez rzeczoznawców majątkowych wyceny nieruchomości, ale nie wskazano, uchylając zaskarżoną decyzję, które z przepisów zostały naruszone, co nie wynika także ze wskazań co do dalszego postępowania, które zostały sformułowane w sposób bardzo ogólnikowy.

5) W sprawie II SA/Wa 29/10 (I OSK 1289/10) w uzasadnieniu wyroku nie odniesiono się w prawidłowy sposób do wcześniejszego prawomocnego wyroku w tej sprawie oraz zawartej w jego uzasadnieniu oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania, które zostały pominięte zarówno przez organ, jak i sąd w toku ponownego rozpoznawania sprawy, co stanowiło naruszenie art. 153 p.p.s.a.

6) W szeregu sprawach – II SA/Gl 876/08 (I OSK 825/09), IV SA/Wa 987/08 (I OSK 788/09), I SA/Wa 1253/08 (I OSK 948/09), IV SA/Wa 1692/08 (I OSK 436/09) – stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły pomijania jako stron podmiotów, które brały udział jako strona w postępowaniu administracyjnym, co wyrażało się tym, że podmiotom tym nie doręczano odpisów pism procesowych, a nawet zawiadomienia o terminie rozprawy. Dotyczyło to przykładowo jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa jako właściciela nieruchomości, których dotyczyło rozstrzygnięcie administracyjne.

7) Krytycznie należy odnieść się do tych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, w których zaprezentowano pogląd, że organ nie może działać w postępowaniu sądowym przez pełnomocnika, którym ustanowiony został pracownik organu. Taki pogląd jest sprzeczny z art. 35 § 2 p.p.s.a. Orzeczenia, w których prezentowano takie stanowisko (sąd żądał podpisania odpowiedzi na skargę lub innych pism przez organ, gdyż uważał, że podpisanie pisma przez upoważnionego pracownika organu nie jest wystarczające), zostały uchylone (postanowienia NSA z 30 września 2010 r., I OZ 722/10, z dnia 8 października 2010 r., I OZ 771/10, z dnia 3 listopada 2010 r., I OZ 783/10, I OZ 796/10, I OZ 813/10, z dnia 26 listopada 2010 r., I OZ 878/10).

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[1]

3.1. Prawo budowlane

W 2010 r. wśród spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne znaczną część, podobnie jak i w latach ubiegłych, stanowiły sprawy dotyczące tzw. samowoli budowlanych, które w praktyce przybierają różne formy. Pojęcie samowoli budowlanej, pomimo że nie jest terminem ustawowo zdefiniowanym, od lat funkcjonuje w orzecznictwie sądowym i w doktrynie jako określenie zbiorcze różnych form naruszeń przepisów Prawa budowlanego – ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.[2], czyli budowę obiektu budowlanego bez wcześniejszego uzyskania pozwolenia na budowę, jeśli takie jest wymagane, lub bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 48, art. 49 lit. b/) Prawa budowlanego). W szeroko rozumianym pojęciu samowoli budowlanej mieszczą się również: zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia, przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wcześniejszego zawiadomienia o zakończeniu budowy lub uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jeśli taka jest wymagana (art. 71 lit. a'), art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego).

Jak wynika z analizy spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne w ostatnich latach, coraz częściej skargi dotyczą postanowień organów nadzoru budowlanego wymierzających in-

[1] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2010 r.

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

westorom kary pieniężne z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego: „w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55, właściwy organ wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Do kary tej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu". Naruszenie przepisów art. 54 w rozumieniu wyżej cytowanego przepisu art. 57 ust. 7 może polegać na przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, bez wcześniejszego zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy i jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Natomiast naruszenie przepisów art. 55 ma miejsce, jeżeli w przypadkach określonych w tym przepisie, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego, inwestor nie uzyska ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Obecne brzmienie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego jest wynikiem zmiany dokonanej art. 1 pkt 24 lit. b/ ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane[3].

Wprowadzona ww. ustawą zmiana art. 57 ust. 7 miała na celu, przez wprowadzenie możliwości wymierzania kar pieniężnych za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego, wyeliminowanie przypadków, w których bardzo często wzniesiony obiekt budowlany był faktycznie użytkowany, chociaż formalnie nie zawiadomiono właściwego organu o zakończeniu budowy ani nie uzyskano ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, kiedy taka była wymagana.

Przepis art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego był już trzykrotnie kontrolowany przez Trybunał Konstytucyjny pod względem jego zgodności z Konstytucją[4]. Wysokość kar pieniężnych, jakie mogą wymierzać organy nadzoru budowlanego z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, była zapewne głównym powodem wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, jednak TK uznał, że wysokość kar jest „pochodną wagi interesu publicznego, sprowadzającego się do potrzeby zapewnienia możliwie najpełniejszego bezpieczeństwa obiektów budowlanych"[5].

W odniesieniu do poszczególnych zagadnień wynikających z przepisów Prawa budowlanego sformułowano m.in. tezy:

- W przypadku przystąpienia do nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego przed dniem 1 stycznia 1995 r., a więc datą wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, nie może mieć zastosowania art. 57 ust. 7 tej ustawy, gdyż naruszałoby to zasadę niedziałania prawa wstecz[6].
- W stosunku do obiektów budowlanych, których budowa została zakończona przed dniem 31 maja 2004 r., podstawą rozstrzygnięcia powinien być przepis prawa materialnego obowiązujący w dniu samowolnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy zmieniającej[7].

[3] Dz. U. Nr 93, poz. 888 – weszła w życie z dniem 31 maja 2004 r., z tym że w stosunku do obiektów budowlanych, których budowa została zakończona przed 31 maja 2004 r., zmiana weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. – art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej.

[4] W wyroku z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, Trybunał Konstytucyjny orzekł o jego zgodności z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji, w wyroku z 5 maja 2009 r., P 64/07 – o jego zgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, w wyroku zaś z 22 września 2009 r., SK 3/08, TK orzekł, że art. 57 ust. 7 jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

[5] W wyroku P 64/07, w zdaniu odrębnym wskazano na potrzebę miarkowania kar.

[6] Wyrok z 26 stycznia 2010 r., II OSK 1044/09.

[7] Wyrok z 28 stycznia 2010 r., II OSK 1045/09.

● Do kar wymierzanych na podstawie art. 57 ust. 7 ww. ustawy mają odpowiednie zastosowanie przepisy o.p. (co wynika z art. 59 lit. g) ust. 5 Prawa budowlanego), w związku z tym należy wyjaśnić, kiedy miało miejsce przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego i czy nie nastąpiło przedawnienie orzekania w tej sprawie[8].

● Wymierzenie kary określonej w art. 57 ust. 7 ustawy Prawo budowlane możliwe jest tylko wtedy, kiedy na stronie ciążyła powinność dokonania zgłoszenia lub ubiegania się o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, a inwestor z naruszeniem swego obowiązku nie czyni tego i samowolnie przystępuje do użytkowania zrealizowanego obiektu. Nie można na inwestora nałożyć kary na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, kiedy jest w toku postępowanie naprawcze prowadzone na podstawie art. 51, gdyż w tej sytuacji strona nie mogła skutecznie zawiadomić organu o zakończeniu budowy ani nie mogła ubiegać się o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu[9].

● Znaczna surowość kary wymierzanej na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego wymaga odpowiednio wnikliwie przeprowadzonego postępowania mającego na celu wyjaśnienie, czy faktycznie przesłanka polegająca na przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wystąpiła. Pojęcie „przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części" nie zostało w ustawie zdefiniowane, wymaga więc indywidualnych ustaleń i ocen w każdej konkretnej sprawie[10].

● Wymierzenie kary na podstawie art. 57 ust. 7 w odniesieniu do danego obiektu budowlanego może mieć miejsce jednokrotnie. Późniejszy stan faktyczny (po przystąpieniu do użytkowania, po rozpoczęciu korzystania) należy ocenić już jako trwające użytkowanie. Ponowne wymierzenie kary za to samo „przystąpienie" do użytkowania, gdy kara taka została wcześniej ostatecznie i prawomocnie wymierzona, stanowi wydanie postanowienia w warunkach art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., jest wadą stanowiąca przesłankę nieważności aktu administracyjnego[11].

● Wysokość wymierzanej na podstawie art. 57 ust. 7 kary nie jest zależna od tego, czy stwierdzono przystąpienie do użytkowania całego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, czy jego części. O uzależnieniu wysokości wymierzanej kary od wielkości obiektu budowlanego nielegalnie użytkowanego można ewentualnie mówić w przypadkach wskazanych w załączniku do ustawy Prawo budowlane, odnoszących się do obiektów budowlanych kategorii od IX do XXX, kiedy do obliczania kary stosuje się różne współczynniki wielkości obiektu w zależności od powierzchni, kubatury, długości, wysokości lub wydajności[12].

● W odniesieniu do kwestii, czy art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego stanowi podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zagadnienie prawne z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zostało rozstrzygnięte w uchwale z dnia 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10, w której przesądzono, że przepis ten nie stanowi podstawy do nałożenia na inwestora takiego obowiązku.

[8] Wyrok z 6 października 2010 r., II OSK 1518/09.

[9] Wyrok z 30 czerwca 2010 r., II OSK 989/09 i podobnie w wyrokach: z 15 lipca 2009 r., II OSK 1061/08, i z 20 listopada 2009 r., II OSK 1049/09.

[10] Wyroki z 15 marca 2010 r., II OSK 499/09 i z 20 października 2010 r., II OSK 1658/09.

[11] Wyrok z 1 października 2010 r., II OSK 1494/09.

[12] Wyrok z 26 listopada 2010 r., II OSK 1821/09.

3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

W tej grupie spraw przeważały skargi na uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[13] i na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy[14] dotyczące legitymacji do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na postanowienia zawarte w m.p.z.p., procedury planistycznej, renty planistycznej, decyzji o warunkach zabudowy oraz inwestycji drogowych na podstawie tzw. spec ustaw.

3.2.1. *W odniesieniu do legitymacji do wniesienia skargi* w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na postanowienia zawarte w m.p.z.p. przyjęto następujące poglądy.

- Nowy właściciel nieruchomości – jako następca prawny – wstępuje w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Dotychczasowy właściciel wraz ze zbyciem nieruchomości traci na rzecz nowego właściciela niezrealizowane uprawnienie z art. 101 ust. 1 u.s.g.[15]
- Uchwalenie planu miejscowego i jego wejście w życie może powodować określone skutki dotyczące interesu prawnego różnych osób, a także naruszenie tych interesów już z chwilą wejścia w życie planu. Przeznaczenie terenu w planie na określone w nim cele może oddziaływać nie tylko na interesy właścicieli nieruchomości objętych planem, ale także na interesy właścicieli nieruchomości, które znajdują się na obszarze, którego plan nie obejmuje, i powodować naruszenie tych interesów[16].
- Związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu m.p.z.p. może w okolicznościach konkretnej sprawy skutkować uznaniem, iż już studium może doprowadzić do naruszenia interesu prawnego określonych członków wspólnoty samorządowej. Nie można jednak generalnie przyjmować, że w każdym przypadku studium może taki skutek spowodować[17]. W pierwszej kolejności należy dokonać oceny, czy zapisy studium powodują naruszenie interesu prawnego skarżącej i gdy są ku temu podstawy, konieczne jest dokonanie oceny, czy naruszenie to jest zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, ponieważ studium określa politykę przestrzenną gminy dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, obejmującą zasady zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 9 u.p.z.p.), co oznacza, że dotychczasowy stan przeznaczenia i zagospodarowania terenów może być zmieniony i inaczej określony poprzez wskazanie kierunków zmian w studium[18].

3.2.2. *Zagadnienia procedury planistycznej*. Z art. 1 ust. 2, art. 6, art. 32 u.p.z.p. wynika, że w każdym przypadku sporządzania m.p.z.p., jak i jego zmiany organy gminy mają obowiązek ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania terenów objętych procedurą planistyczną, tj. istniejącej legalnej zabudowy, istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy i decyzji udzielających pozwolenia na budowę/rozbudowę obiektów budowlanych na tym terenie, po czym organ gminy ma obowiązek rozważenia, czy w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo stanowi zastanemu na danym terenie, a więc m.in. ochronie prawa własności istniejących obiektów budowlanych,

[13] Dalej: m.p.z.p.

[14] Dalej: s.u.k.z.g.

[15] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej: u.s.g.

[16] Wyrok z 28 października 2010 r., II OSK 1576/10, także wyrok z 1 września 2009 r., II OSK 900/09.

[17] Wyrok z 25 lutego 2010 r., II OSK 1938/09.

[18] Wyrok z 1 kwietnia 2010 r., II OSK 64/10.

czy też założeniom planistycznym, tj. planowanemu sposobowi przyszłego zagospodarowania terenu[19]. Dodać należy, że z dniem 21 października 2010 r. po znowelizowaniu u.p.z.p.[20] rada gminy ocenia plan przed jego uchwaleniem już nie w aspekcie jego zgodności z ustaleniami studium, lecz w kontekście tego, czy nie narusza on ustaleń studium.

Niedopuszczalna jest zmiana uchwały w sprawie m.p.z.p. (zmiany m.p.z.p.) w drodze jej sprostowania, a więc bez zachowania trybu, w jakim plan i studium są uchwalane, gdyż stanowiłoby to obejście art. 27 u.p.z.p. Z przepisów u.s.g., jak i z przepisów u.p.z.p. takie upoważnienie dla rady gminy nie wynika, a kompetencji organów nie można zaś domniemywać. Wejście w życie m.p.z.p. w brzmieniu opublikowanym w organie promulgacyjnym wywołuje określone skutki prawne (wiąże adresatów). Obowiązywanie przepisu zamieszczonego w dzienniku urzędowym ma walor bezwzględny, formalny. Z tych względów m.p.z.p. nie może podlegać zmianie bez zachowania trybu określonego przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 27 u.z.p.)[21].

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. uchwalenie planu miejscowego ma nastąpić jednocześnie z rozstrzygnięciem o sposobie uwzględnienia uwag do planu. Uchwała zawierająca rozstrzygnięcie w sprawie uwag może stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu, a uwagi powinny zostać poddane indywidualnym głosowaniom i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę oraz uwag nieuwzględnionych. Gdy akt zawierający rozstrzygnięcie w sprawie uwag stanowi załącznik do uchwały w sprawie planu, która jest przegłosowywana razem z ostateczną wersją planu, zapewniona jest realizacja normy art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Nieprawidłowe rozpatrzenie uwag do planu powoduje nieważność uchwały rady gminy, a w konsekwencji konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego – art. 28 ust. 1 u.p.z.p.[22]

Uwagi do projektu planu w świetle art. 17 pkt 13 u.p.z.p. w zw. z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. mają charakter indywidualny, odnoszą się do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Gdy uwaga dotyczy zmiany wywołującej konflikty interesów różnych grup podmiotów, nie może zostać dokonana arbitralnie przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta, ponieważ podmioty będące w opozycji do tych zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan[23]. Wprowadzając – bez ponowienia czynności z art. 17 u.p.z.p. – do m.p.z.p. niekorzystną dla strony skarżącej zmianę, gdy wcześniejszy postulat tej strony został uwzględniony przez prezydenta miasta, narusza przepis art. 19 i 20 u.p.z.p., ponieważ taka zmiana pociąga za sobą konieczność ponowienia, w zakresie niezbędnym, czynności z art. 17 u.p.z.p. Gdy naruszenie procedury planistycznej nastąpiło w ściśle określonym zakresie, należy orzec o nieważności zaskarżonej uchwały w części. Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości spowoduje, że procedura uchwalenia m.p.z.p. musi zostać przeprowadzona ponownie w całości, co w konkretnych sytuacjach może prowadzić do nieuzasadnionego przedłużenia procedury planistycznej[24].

[19] Wyrok z 7 grudnia 2010 r., II OSK 1174/10.

[20] Ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871).

[21] Wyrok z 13 marca 2010 r., II OSK 1488/10.

[22] Wyrok z 20 kwietnia 2010 r., II OSK 337/10, także wyroki z 28 stycznia 2010 r., II OSK 1893/09 i z 20 kwietnia 2010 r., II OSK 333/10.

[23] Wyrok z 1 lipca 2010 r., II OSK 905/10, także wyrok z 3 października 2008 r., II OSK 367/08.

[24] Wyrok z 14 kwietnia 2010 r., II OSK 203/10.

Ustawodawca implementując przepisy art. 4 i 5 Dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[25] ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[26] wprowadził do u.p.z.p. z dniem 15 listopada 2008 r. obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla studium. Z faktu tego nie można jednak wyprowadzać wniosku, że stan obowiązujący do tego dnia naruszał przepisy Dyrektywy 2001/42/WE[27].

Brak opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie narusza procedury planistycznej w stopniu, który prowadziłby do stwierdzenia nieważności m.p.z.p. Brak przepisów przejściowych będący wyrazem luki prawnej nie uzasadnia wykładni rozszerzającej i w istocie wstecznego działania nowych regulacji prawnych. Wymóg ponawiania uzgodnień z uwagi na zmiany strukturalno-kompetencyjne zachodzące w trakcie procedury planistycznej, niezależnie od etapu tej procedury i wcześniejszego uzyskania uzgodnień od organów właściwych w czasie ich dokonywania, mógłby – w skrajnych przypadkach – z uwagi na niedoskonałość regulacji prawnych i ich częste zmiany prowadzić do sparaliżowania procesów planistycznych[28].

W kategorii spraw dotyczących procedury planistycznej należy też zwrócić uwagę na skargi dotyczące Prawa geologicznego i górniczego wniesione w trybie art. 101a (gdy gmina nie wykonuje czynności nakazanych prawem) i art. 101 (tj. na uchwały) ustawy o samorządzie gminnym.

Jeśli z mocy art. 53 ust. 1 w związku z art. 48 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[29] na określonej gminie spoczywa obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego, to tym samym na gminie tej ciąży obowiązek wykonania czynności nakazanych prawem, o jakich mowa w art. 101a ust. 1 u.s.g. Artykuł 14 ust. 7 u.p.z.p. jednoznacznie stanowi, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Zgodnie z art. 48 p.g.g. udokumentowane złoża kopalin uwzględnia się w m.p.z.p., który dla terenu górniczego sporządza się w trybie określonym odrębnymi przepisami, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, a koszty sporządzenia projektu takiego planu ponosi przedsiębiorca (art. 53 ust. 1 i 4 tej ustawy). Odstąpienie od sporządzenia planu w oparciu o art. 53 ust. 6 powinno nastąpić w drodze uchwały rady gminy, która podlega kontroli na zasadach określonych w art. 101 u.s.g.[30] Odstąpienie od obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego (art. 53 ust. 1 i 6 p.g.g.) ma charakter wyjątku od zasady i nie może być interpretowane w sposób rozszerzający. Powinno wynikać z jednoznacznych ustaleń wynikających z prognozy oddziaływania na środowisko ustaleń projektu planu sporządzonej przez organ planistyczny[31].

Szczególny tryb uzgadniania projektu planu miejscowego gminy, określony w art. 24 ust. 1 u.p.z.p. poprzez odesłanie do art. 106 k.p.a. powoduje, że zajęcie stanowiska w kwestii uzgodnienia, nie będące rozstrzygnięciem, o jakim mowa w art. 89 ust. 1 u.s.g., nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na gruncie art. 98 ust. 1 u.s.g. Właściwą formą kontroli odmowy tego uzgodnienia jest wniesienie zażalenia do samorządowego kolegium odwoławczego przewidziane w art. 106 § 5 k.p.a., do którego odsyła art. 24 ust. 1 u.p.z.p.[32]

[25] Dz. Urz. UE L 01.197.30.
[26] Dz. U. Nr 199, poz. 1227.
[27] Wyrok z 25 lutego 2010 r., II OSK 1938/09.
[28] Wyrok z 15 lutego 2010 r., II OSK 1920/09.
[29] Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm., dalej: p.g.g.
[30] Postanowienie z 5 marca 2010 r., II OSK 1931/09.
[31] Wyrok z 7 września 2010 r., II OSK 1261/10.
[32] Wyrok z 6 lipca 2010 r., II OSK 1097/09.

W odniesieniu do legitymacji strony w postępowaniu nadzorczym i postępowaniu przed sądem administracyjnym wskazano odrębność postępowania nadzorczego i postępowania unormowanego w art. 101 u.s.g. W ramach postępowania nadzorczego organ nadzoru, jeżeli nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy z uwagi na upływ terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 u.s.g.). Osoba, która nie jest uczestnikiem postępowania nadzorczego, nie może być uczestnikiem postępowania przed sądem administracyjnym, chyba że ustawa wyraźnie tak stanowi (taki wyjątek wynika z art. 98a ust. 3 u.s.g. i dotyczy zarządzenia zastępczego)[33].

3.2.3. *Zagadnienia związane z ustalaniem renty planistycznej*. W art. 36 ust. 4 u.p.z.p. ustawa wprowadza obowiązek określenia w m.p.z.p. stawki procentowej opłaty, przy czym stawka ta nie może być 0%, skoro bowiem ustawodawca przesądza o istnieniu obowiązku wniesienia opłaty w okolicznościach wymienionych w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., to zakres swobody w orzekaniu o jej wysokości przez właściwy organ doznaje ograniczenia nie tylko co do możliwości przekroczenia określonej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym górnej jego wysokości (30%), ale także wyklucza możliwość zastosowania stawki zerowej[34].

Gdy uchwalenie lub zmiana planu nie spowoduje zmiany wartości objętych nim nieruchomości, ustalenie stawki z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy jest zbędne, ponieważ nie będzie służyło celowi, o którym mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, a więc ustaleniu i pobraniu przez gminę od właściciela nieruchomości opłaty stanowiącej część zysku ze sprzedaży nieruchomości[35].

Artykuł 36 ust. 4 u.p.z.p. ma zastosowanie również wtedy, kiedy dochodzi do zbycia wydzielonej części nieruchomości lub jej idealnej części określonej ułamkiem (udziałem)[36].

Dokonanie geodezyjnego podziału nieruchomości, której dotyczy decyzja wydana na podstawie art. 37 ust. 7 u.p.z.p. (ustalenie jednorazowej opłaty na wypadek zbycia nieruchomości), a następnie zbycie jednej lub kilku działek powstałych w wyniku tego podziału powoduje, że decyzja stała się bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., przy tym do orzeczenia o jej wygaśnięciu konieczne jest jednoczesne stwierdzenie wystąpienia pozostałych przesłanek wymienionych w tym przepisie. O tym, co jest nieruchomością dla potrzeb ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości decyduje to, co jest przedmiotem obrotu cywilnoprawnego (zbycia), a w przypadku renty planistycznej ustalanej na podstawie art. 37 ust. 7 u.p.z.p. przedmiot planowanego obrotu. A zatem gdy po ustaleniu na podstawie art. 37 ust. 7 u.p.z.p. renty planistycznej dla nieruchomości niepodzielonej na działki właściciel lub użytkownik wieczysty dokona zbycia jednej lub kilku działek wchodzących w skład większej nieruchomości, to przedmiotem obrotu cywilnoprawnego jest już inna nieruchomość w rozumieniu przepisów u.p.z.p.[37]

Pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej[38].

Opłata, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., jest pobierana wyłącznie od wzrostu wartości nieruchomości na skutek zmiany w m.p.z.p. przeznaczenia danej nieruchomości. W u.p.z.p.,

[33] Wyrok z 18 marca 2010 r., II OSK 1524/09.

[34] Wyrok z 21 stycznia 2010 r., II OSK132/09.

[35] Wyroki z: 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10 i 29 września 2010 r., II OSK 1430/10.

[36] Wyroki z: 9 marca 2010 r., II OSK 485/09 i 10 marca 2010 r., II OSK 505/10.

[37] Wyroki z: 16 marca 2010 r., II OSK 411/09 i 3 marca 2010 r., II OSK 455/09.

[38] Wyroki z: 26 kwietnia 2010 r., II OSK 345/10 i 14 października 2010 r., II OSK 1590/09, w których podzielono pogląd wyrażony w uchwale z 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09.

poza art. 15 ust. 2 pkt 12, brak jest uregulowania stanowiącego podstawę prawną dla rady gminy do ustalenia stawki procentowej renty planistycznej poza planem. W przepisach tej ustawy brak jest także podstawy prawnej dla organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) do ustalenia wysokości stawki tej opłaty w drodze decyzji administracyjnej przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy[39],

3.2.4. *Decyzja o warunkach zabudowy*. Uwzględnienie przez sądy administracyjne wyroku TK[40] nie ogranicza się do stosowania przepisu art. 48 Prawa budowlanego, ale wpłynęło na zmianę poglądu co do rozumienia art. 59 u.p.z.p. uznając, że inwestor, który buduje lub wybudował obiekt budowlany bez pozwolenia na budowę, może uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Nie można w takim przypadku przyjmować, iż postępowanie w sprawie o określenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla takiej inwestycji jest bezprzedmiotowe tylko z tego powodu, że inwestycja jest w toku realizacji lub została już zrealizowana. W tym przypadku wyrok Trybunału odkrywa prokonstytucyjne znaczenie normy prawnej wynikającej z przepisów u.p.z.p., a nie kreuje nowego stanu prawnego[41].

W uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, NSA stwierdził, że warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., nie jest spełniony, jeżeli dla danego terenu jest tylko zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, wyrażona przez właściwy organ na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. Oznacza to, że koniecznym warunkiem „skuteczności" zgody udzielonej przez właściwy organ na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[42], tj. możliwości wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, jest „skonsumowanie" tej zgody przez ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne nie stanowi bowiem samodzielnego aktu prawnego w zakresie zmiany przeznaczenia terenu i nie posiada bytu niezależnego od m.p.z.p.

Zagadnienia związane z decyzją o warunkach zabudowy wiążą się także z wykładnią § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[43]. W odniesieniu do kryteriów wyznaczania obszaru analizowango uznano, że o wielkości obszaru wyznaczonego do analizy, jak i „rozciągnięcia" tego obszaru w określonym kierunku mogą decydować m.in. takie względy, jak istnienie zabudowy (czasami bardzo licznej) jedynie w jednym kierunku od granicy działki, oddzielenie działek przyjętych do analizy drogą publiczną, skrzyżowaniem dróg publicznych, różnorodność zabudowy, duże odległości między budynkami znajdującymi się na sąsiednich działkach. Organ administracji publicznej w uzasadnieniu decyzji winien uzasadnić względy, jakimi kierował się ustalając obszar analizowany **o** określonej wielkości i określonym położeniu, aby sąd administracyjny, dokonując legalności decyzji o ustaleniu bądź odmowie ustalenia warunków zabudowy, mógł ocenić zgodność z prawem zaskarżonej decyzji[44]. W odniesieniu do pojęcia „wokół" stwierdzono, że chodzi o miejsce geometrycznie centralne, czyli nie peryferyjne, nieleżące na uboczu takiego miejsca centralnego. Takie rozumienie zakłada również, że jeśli organ przyjmuje, że miejsce inwestycji może i powinno w kontekście konkretnych uwarunkowań terenu nie znajdować się w geometrycznym centrum, to obowiązkiem organu jest wskazanie przyczyn

[39] Wyroki z: 8 lipca 2010 r., II OSK 1115/09 i II OSK 1116/09, z 8 lipca 2010 r., II OSK 1106/09.

[40] Sygn. akt P 37/06.

[41] Wyrok z 26 sierpnia 2010 r., II OSK 756/09.

[42] Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., dalej: u.o.g.r.l.

[43] Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

[44] Wyrok z 10 września 2010 r., II OSK1334/09.

leżących u podstaw racjonalnego wyznaczenia tego obszaru w sposób, który nie uwzględniałby centralnego położenia planowanej inwestycji. Nie można przyjąć, aby odległość nie mniejsza niż trzykrotna szerokość frontu działki winna być liczona od granic tej działki, a nie np. od środka jej frontu[45]. Obowiązek wyznaczenia obszaru analizowanego „wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek", oznacza, że obszar ten powinien być wyznaczony dookoła działki, z każdej jej strony. Organ dokonujący analizy powinien wyznaczyć granice obszaru analizowanego w odległości wynoszącej co najmniej trzykrotność szerokości frontu działki objętej wnioskiem (nie mniej niż 50 m), liczonej od granic tej działki[46]. Wyznaczanie obszaru analizowanego celem przeprowadzenia analizy przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy winno uwzględniać zasadę „dobrego sąsiedztwa" w aspekcie naczelnej zasady zachowania „ładu przestrzennego". W zakres zagadnień dotyczących decyzji o warunkach zabudowy wchodzi także ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy[47]. Przez pojęcie działki sąsiedniej należy rozumieć nieruchomości znajdujące się nie tylko w pobliżu działki inwestycyjnej, ale także w pewnej odległości od terenu inwestycji[48].

Za inwestycję celu publicznego stosownie do definicji z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. może być uznane takie zamierzenie, które prowadzi do realizacji celu publicznego, przy tym pojęcie celu publicznego zostało określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami[49]. Na pojęcie „inwestycje celu publicznego" składają się dwa elementy, których łączne wystąpienie jest warunkiem koniecznym takiego rodzaju inwestycji: określenie przedmiotu inwestycji, jakim jest realizacja celu publicznego wskazanego w art. 6 u.g.n., oraz przypisanie inwestycji znaczenia lokalnego lub ponadlokalnego. Z dniem 17 lipca 2010 r. znowelizowano art. 2 pkt 5 u.p.z.p.[50] i obecnie przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, a także krajowym i obejmującym inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne, bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Zasadnicze kontrowersje dotyczą stosowania przepisów szczególnych dotyczących lokalizacji dróg publicznych[51].

3.2.5. *W odniesieniu do art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji* w zakresie dróg publicznych[52] w wyroku z 9 kwietnia 2010 r., II OSK 91/10, uznano, że wykładnia prowadzi do stanowiska, iż podmiot składający wniosek o lokalizację drogi publicznej na gruncie tej ustawy nie ma obowiązku dołączenia do wniosku uprzednio podjętej na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[53] uchwały o zaliczeniu takiej projektowanej drogi do jednej z kategorii dróg określonych w art. 2 ust. 1 tej ustawy. Natomiast w wyroku z 26 czerwca 2010 r., II OSK 509/09, zestawiając przepisy o drogach publicznych z art. 1 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach NSA doszedł do przekonania, że zasady i procedury określone w ustawie o szczególnych zasadach mają zastosowanie do inwe-

[45] Wyrok z 19 stycznia 2010 r., II OSK 101/09, także wyroki z dnia: 28 sierpnia 2008 r., II OSK 1533/07, 8 sierpnia 2008, II OSK 919/07.

[46] Wyroki: z 15 stycznia 2010 r., II OSK 987/09, z 28 sierpnia 2008 r., II OSK 1533/07 oraz z 28 stycznia 2009 r., II SA/Gd 585/08.

[47] Wyrok z 15 marca 2010 r., II OSK 1512/08.

[48] Wyrok z 14 września 2010 r., II OSK 1368/09, także wyroki z: 18 kwietnia 2007 r., II OSK 657/06 i 7 maja 2008 r., II OSK 518/07.

[49] Wyrok z 26 sierpnia 2010 r., II OSK 1364/10.

[50] Ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675).

[51] Wyrok z 27 kwietnia 2010 r., II OSK 648/09.

[52] Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm., dalej: ustawa o szczegółowych zasadach.

[53] Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

stycji mających na celu budowę (rozbudowę) dróg innych niż drogi wewnętrzne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Ustawa o szczególnych zasadach zawiera regulacje prawne o charakterze szczególnym i ograniczonym czasowo. To z kolei nie pozwala w procesie stosowania prawa na rozszerzającą wykładnię jej zakresu przedmiotowego. *Ratio legis* ustawy jest realizacja celu publicznego. Jeżeli więc w stosunku do ulicy nie została podjęta stosowna uchwała rady gminy, nie można jej traktować jako drogi publicznej, a co za tym idzie nie można stosować ustawy o szczególnych zasadach.

Artykuł 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach stanowi ograniczenie ustawowego zakresu orzekania przez sąd administracyjny. Nawet jeśli decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotknięta jest wadami określonymi w art. 145 § 1 k.p.a. czy art. 156 § 1 k.p.a., to wobec ziszczenia się na dzień orzekania przesłanek określonych w art. 31 ust. 2 ustawy sąd administracyjny nie może zaskarżonej decyzji uchylić, a jedynie może na podstawie art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a. stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem określonych przepisów prawa. Stronom, które poniosły szkodę z powodu wydania decyzji obarczonej taką wadą, będą przysługiwały roszczenia odszkodowawcze[54].

Podobne stanowisko wyrażono w odniesieniu do art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012[55], który przewiduje analogiczne rozwiązanie prawne jak art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach. Artykuł 36 ust. 2 ww. ustawy odnosi się do decyzji organu I instancji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012, a nie decyzji organu II instancji (organu odwoławczego). Tak rozumiany art. 36 ust. 2 ustawy nie reguluje w sposób szczególny rozpoznawania skargi na decyzję organu odwoławczego przez sąd administracyjny i nie wyłącza stosowania przez ten sąd środków określonych w art. 145 p.p.s.a. w stosunku do tej decyzji. Z przepisu tego wynika jedynie sposób orzekania przez sąd administracyjny w stosunku do decyzji organu I instancji, jeżeli upłynęło 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy przedsięwzięcia EURO 2012, a są podstawy do objęcia orzekaniem sądu administracyjnego także tej decyzji, a nie tylko zaskarżonej decyzji organu odwoławczego. Takie rozumienie tego przepisu z jednej strony zapewnia realną kontrolę sądową zaskarżonej decyzji, a z drugiej strony pozwala na realizowanie budowy przedsięwzięcia na podstawie decyzji organu I instancji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu stosownie do art. 34 ust. 1 tej ustawy[56].

3.3. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest jednym z dowodów w sprawie, który jako dowód nie sporządzany przez biegłego nie może zastąpić swobodnej oceny dowodów. Nie jest to dokument urzędowy w świetle art. 76 § 1 k.p.a., czyli nie może być traktowany jako jedyne dopuszczalne źródło materiału faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.). Organy administracji są obowiązane do poczynienia własnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego, nie opierając się wyłącznie na ustaleniach poczynionych w raporcie o oddziaływaniu na środowisko[57]. W odniesieniu do przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu ma charakter fakultatywny, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dokonuje kwalifikacji w zakresie sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko (art. 51 ust. 2 ustawy z dnia

[54] Wyrok z 24 sierpnia 2010 r., II OSK 984/10, także wyrok z 17 września 2009 r., II OSK 993/09.

[55] Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.

[56] Wyrok z 22 grudnia 2010 r., II OSK 2271/10.

[57] Wyrok z 8 czerwca 2010 r., II OSK 925/09.

27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[58]). W tym celu zasięga opinii organów wymienionych w art. 51 ust. 3 u.p.o.ś. Opinia wydana w formie postanowienia przez organy wymienione w art. 51 ust. 3 nie podlega zaskarżeniu. Wyraża jedynie stanowisko organu opiniującego w sprawie, w której o konieczności sporządzenia raportu rozstrzygnie organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydając postanowienie. Dopiero postanowienie w sprawie obowiązku sporządzenia raportu wydane przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach podlega zaskarżeniu zażaleniem[59].

Zgodnie z art. 193 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 193 ust. 3 u.p.o.ś. organ właściwy do wydania pozwolenia na korzystanie ze środowiska stwierdza w drodze decyzji, że dane pozwolenie wygasa w związku z upływem okresu, na który zostało wydane. Upływ terminu, na który wydane zostało pozwolenie na korzystanie ze środowiska, powoduje z mocy prawa wyłącznie skutek materialnoprawny. Brak wymaganego pozwolenia obejmuje zarówno skutek materialnoprawny (wygaśnięcie uprawnienia), jak i procesowy (brak decyzji), dlatego wystąpienie jednego z nich nie wystarczy do nałożenia przez organ opłat podwyższonych. Potwierdzenie wygaśnięcia uprawnień wynikających z pozwolenia następuje w drodze decyzji o charakterze deklaratoryjnym wydanej na podstawie art. 193 ust. 3 u.p.o.ś., jeżeli nie wystąpiła przesłanka z art. 193 ust. 4 ww. ustawy, czyli podmiot prowadzący instalację nie uzyskał nowego pozwolenia zaraz po upływie ważności poprzedniego pozwolenia. Ponadto wydanie przez właściwy organ decyzji w przedmiocie opłaty podwyższonej świadczy o tym, że podmiot dotychczas prowadzący instalację nie uzyskał wymaganego pozwolenia, o którym stanowi art. 276 ust. 1 u.p.o.ś. Oznacza to, że na podstawie art. 276 ust. 1 w związku art. 292 pkt 1 u.p.o.ś. na podmiot korzystający ze środowiska nie może być nałożona opłata podwyższona, nawet jeżeli termin, na jaki zostało wydane pozwolenie, upłynął, lecz ostateczna decyzja stwierdzająca wygaśnięcie tego pozwolenia nie została wydana[60].

Zawarte w § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 sierpnia 2002 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych maksymalne ilości metali ciężkich, które mogą być wprowadzone z komunalnym osadem ściekowym w ciągu roku do gleby, średnio w okresie 10 lat, dotyczą wszystkich metod i technik odnoszących się do komunalnych osadów ściekowych. Oznacza to, że odnoszą się do wszystkich celów wymienionych w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach w zakresie rolnictwa, jak i rekultywacji terenów czy uprawy roślin przeznaczonych do produkcji kompostu. Nie jest możliwe wykładanie zawartych w nim przepisów w sposób dopuszczający możliwość przekraczania dawki rocznej metali ciężkich wprowadzanych do gleby, które zostały wskazane w § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia. Powyższe stanowisko wynika również z zasady prewencji i zasady przezorności (art. 6 u.p.o.ś.)[61].

Zgodnie z art. 84 u.p.o.ś. uchwała sejmiku województwa w części, w której nakłada na prezydenta miasta nakaz likwidacji do czerwca 2011 r. ogrzewania piecowego i podłączenia do sieci cieplnej wszystkich budynków, nie ma umocowania w art. 84 ust. 2 pkt 7 u.p.o.ś. Zarówno art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który określa zadania własne gminy, jak i prawo energetyczne nie stanowią podstawy prawnej do nakładania tego rodzaju nakazu w zakresie wprowadzenia określonego systemu ogrzewania przez indywidualnych odbiorców. Tego rodzaju zadania muszą być uwzględnione w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[62].

[58] Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., dalej: u.p.o.ś.

[59] Wyrok z 13 kwietnia 2010 r., II OSK 687/09.

[60] 20 kwietnia 2010 r., II OSK 785/09 i 1 czerwca 2010 r., II OSK 871/09.

[61] Wyrok z 8 lipca 2010 r., II OSK 1219/09.

[62] Wyrok z 19 sierpnia 2010 r., II OSK 1159/10.

3.4. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego

Większość spraw z tego zakresu rozstrzygano w oparciu o ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[63] .

W odniesieniu do wątpliwości dotyczących wskazania podmiotu właściwego do pokrycia kosztów dozoru nad pojazdem usuniętym z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 p.r.d., NSA w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 1/10, wskazał, że gdy właściciel pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach, o których mowa w art. 130 a ust. 1 p.r.d., nie odebrał pojazdu w określonym terminie, jednostce wyznaczonej do prowadzenia parkingu strzeżonego (jednostce wyznaczonej do usuwania pojazdów) może być przyznane wynagrodzenie za cały okres wykonywania dozoru nad pojazdem oraz zwrot kosztów związanych z wykonywaniem dozoru, w tym kosztów usunięcia pojazdu z drogi na podstawie art. 102 § 2 u.p.e. w zw. z § 3 pkt 1 lit. c/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[64].

W świetle § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[65], stosowanie przy drodze klasy G.P. zjazdów jest dopuszczalne wyjątkowo, gdy brak innej możliwości dojazdu lub nie jest uzasadnione bądź możliwe wykonanie albo wykorzystanie istniejącej drogi klasy D lub L do obsługi przyległych nieruchomości[66].

Artykuł 114 ust. 1 pkt 1 lit. b/ p.r.d. nie przewiduje oznaczenia w osnowie decyzji terminu wykonania obowiązku poddania się sprawdzeniu kwalifikacji przez kierowcę, który przekroczył dopuszczalny limit punktów karnych, a to oznacza, że ustalenie takiego terminu nie znajduje podstawy prawnej w przepisach prawa materialnego. Adresat takiej decyzji jest zobowiązany do niezwłocznego jej wykonania[67]. Natomiast w razie niepoddania się temu obowiązkowi organ wydaje decyzję o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. Z uwagi na to, że brak jest terminu do wykonania decyzji, organ każdorazowo ocenia, kiedy w okolicznościach konkretnej sprawy można mówić o niewykonaniu przedmiotowego obowiązku, a w konsekwencji kiedy zostaną spełnione przesłanki do wydania decyzji o cofnięciu uprawnień[68].

Z § 6 ust. 1 pkt 1–4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego[69] wynika, że przekroczenie przez kierowcę w ciągu roku od pierwszego naruszenia liczby 24 punktów, przy braku odbycia szkolenia powodującego zmniejszenie liczby punktów, skutkuje obligatoryjnie konsekwencjami prawnymi wynikającymi z art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b/ p.r.d. W takiej sytuacji dopiero pozytywny wynik kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji będzie skutkować usunięciem z ewidencji punktów przyznanych na podstawie wpisu ostatecznego[70].

Osoba, której zatrzymano prawo jazdy z powodu kierowania w stanie nietrzeźwości i która w tym czasie uzyskała zagraniczne prawo jazdy, nie może skutecznie ubiegać się o wymianę zagranicznego (ukraińskiego) prawa jazdy na podstawie art. 94 ust. 2 p.r.d., albowiem posiada

[63] Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm., dalej: p.r.d.
[64] Dz. U. Nr 50, poz. 449.
[65] Dz. U. Nr 43, poz. 430.
[66] Wyroki z: 11 maja 2010 r., I OSK 972/09, 13 lipca 2010 r., I OSK 1270/09.
[67] Wyrok z 13 października 2010 r., I OSK 1702/09.
[68] Wyrok z 16 lipca 2010 r., I OSK 1323/09.
[69] Dz. U. Nr 236, poz. 1998 ze zm.
[70] Wyrok z 7 września 2010 r., I OSK 1451/09.

ona już polskie prawo jazdy, które nie utraciło swej ważności. Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 4 ustawy kierujący może posiadać tylko jedno ważne krajowe prawo jazdy[71].

Termin wskazany w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy[72] ma charakter instrukcyjny, którego uchybienie nie pozbawia właściwego organu prawa podjęcia decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne[73].

W przypadku cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami kat. A, B na skutek prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego orzekającego zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych data zwrotu dokumentu prawa jazdy właściwemu organowi ma istotne znaczenie dla wykonania orzeczonego przez sąd karny zakazu prowadzenia pojazdów, z chwilą bowiem faktycznego zwrotu dokumentu nastąpił początek biegu okresu, na jaki orzeczono przedmiotowy zakaz[74].

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

W kategorii gospodarki mieniem w sprawach rozstrzyganych na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy w zdecydowanej ich większości kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą, w szczególności co do kwestii interesu prawnego. W sprawach uregulowanych w art. 7 dekretu (łącznie z postępowaniami nadzwyczajnymi) interes prawny posiadają tylko wnioskujący o ustanowienie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) oraz osoby dysponujące prawem rzeczowym do nieruchomości, nie posiadają go natomiast w szczególności: osoby posiadające tytuł prawny do nieruchomości sąsiedniej[75], jak również posiadacze nieruchomości będących przedmiotem wniosku i wierzyciele osób uprawnionych do ww. nieruchomości z tytułu poczynionych na nie nakładów[76]. Interesu prawnego w tego rodzaju sprawach nie posiada wspólnota mieszkaniowa, która powstała w budynku usytuowanym na gruncie nieruchomości warszawskiej po ustanowieniu w nim odrębnej własności lokali[77].

Jeżeli wniosek dekretowy nie został złożony i nie zostało ustanowione prawo (obecnie) użytkowania wieczystego (art. 7 ust. 1 i art. 8 dekretu), to budynki znajdujące się na gruncie przechodziły na własność gminy, a dotychczasowy właściciel uzyskiwał prawo do odszkodowania na zasadach określonych w dekrecie[78].

Gdy nieruchomość objęta wnioskiem dekretowym stała się (z naruszeniem prawa pierwszeństwa wnioskodawców) własnością osoby trzeciej (Gminy Wyznaniowej Żydowskiej) nie jest możliwe, co do zasady, uwzględnienie wniosku dekretowego, gdyż nie jest możliwe ustanowienie na tego rodzaju gruncie prawa użytkowania wieczystego[79].

Podtrzymano też stanowisko w kwestii rozumienia pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych, w szczególności odwołując się do uchwały z 16 grudnia 1996 r., I OPS 7/96, wyra-

[71] Wyrok z 28 września 2010 r., I OSK 1607/09.
[72] Dz. U. Nr 69, poz. 622 ze zm.
[73] Wyrok z 16 lipca 2010 r., I OSK 1330/09.
[74] Wyrok z 16 kwietnia 2010 r., I OSK 698/09.
[75] Wyrok z 29 kwietnia 2010 r., I OSK 858/09.
[76] Wyroki z: 13 października 2010 r., I OSK 1717/09 i 20 października 2010 r., I OSK 21/10.
[77] Wyrok z 3 marca 2010 r., I OSK 691/09.
[78] Wyrok z 2 lutego 2010 r., I OSK 537/09.
[79] Wyrok z 12 marca 2010 r., I OSK 1428/08.

żono pogląd, że nie można *a priori* uznać – wobec niestwierdzenia nieważności decyzji dekretowej, a jedynie stwierdzenia, że decyzja ta rażąco naruszała prawo – iż brak jest podstaw do stwierdzenia, w oparciu o art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a., wydania decyzji o sprzedaży lokalu z naruszeniem prawa[80]. Przyjmując, że decyzja uwłaszczeniowa dotycząca nieruchomości warszawskiej, w stosunku do której stwierdzono obecnie nieważność odmownej decyzji dekretowej, została wydana z rażącym naruszeniem prawa, przyjęto, iż w tego rodzaju przypadku winno mieć miejsce analogiczne rozumowanie jak w przypadku relacji zachodzącej pomiędzy postępowaniem uwłaszczeniowym a postępowaniem w przedmiocie zwrotu nieruchomości[81].

Podtrzymano też pogląd, że przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej nie wyłączało możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy) na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu[82]. Konsekwentnie prezentowano stanowisko, że w tego rodzaju sprawach m.st. Warszawa nie ma legitymacji do wnoszenia skargi kasacyjnej, skoro Prezydent Miasta orzekał w sprawie jako organ pierwszej instancji[83].

W odniesieniu do kwestii wpływu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości na postępowanie uwłaszczeniowe podtrzymano wcześniej prezentowany pogląd, że złożenie przez byłego właściciela wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości powinno skutkować przeprowadzeniem postępowania o zwrot przed postępowaniem uwłaszczeniowym, gdyż w przypadku istnienia przesłanek zwrotu nie może ona zostać uwłaszczona[84].

Wystąpienie z roszczeniem o zwrot nieruchomości po wydaniu decyzji uwłaszczeniowej nie może skutkować wadą rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu tej decyzji, choć bowiem prawa osób trzecich mają pierwszeństwo przed ukształtowaniem nowego stanu prawnego z mocy art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, to skoro ukształtowanie nowego stanu prawnego w trybie powołanego przepisu nastąpiło 5 grudnia 1990 r., to prawa osób trzecich musiały zaistnieć przed tym dniem lub najpóźniej w tym dniu[85].

W sprawach dotyczących podziału nieruchomości podstawowe zagadnienia rozstrzygane przez NSA dotyczyły kwestii związanych z posiadaniem interesu prawnego do występowania w charakterze strony postępowania.

Właściciel nieruchomości sąsiadującej z dzieloną działką nie może wprawdzie ingerować w sam sposób dokonanego na gruntach sąsiednich podziału, natomiast może skutecznie szukać ochrony prawnej w postępowaniu podziałowym lub nadzorczym, jeżeli podział wykracza poza granice dzielonej nieruchomości i narusza prawo własności właściciela sąsiedniej nieruchomości[86].

Interesu prawnego w postępowaniu podziałowym nie ma członek spółdzielni mieszkaniowej dysponujący własnościowym spółdzielczym prawem do lokalu mieszkalnego, gdy właścicielem gruntu, na którym posadowiony jest budynek mieszkalny, jest gmina, a spółdzielni mieszkaniowej przysługuje prawo użytkowania wieczystego tego gruntu. Dotyczy to także sytuacji, w której spółdzielnia nie wywiązuje się z obowiązku nałożonego przepisem art. 41 ust. 1

[80] Wyroki z: 19 października 2010 r., I OSK 1669/09 i 30 września 2010 r., I OSK 1617/09, 5 października 2010 r., I OSK 1650/09.

[81] Wyrok z 19 października 2010 r,. I OSK 303/10.

[82] Wyrok z 22 października 2010 r., I OSK 969/10.

[83] Wyroki np. z 22 września 2010 r., I OSK 1538 i z 5 października 2010 r., I OSK 1666/09.

[84] Wyrok z 19 października 2010 r., I OSK 19/10.

[85] Wyroki z 31 sierpnia 2010 r., I OSK 1373/09 i I OSK 1429/09.

[86] Wyrok z 16 lipca 2010 r., I OSK 1288/09.

pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych[87]. Legitymowanie się własnościowym prawem do lokalu mieszkalnego nie rodzi prawnorzeczowego tytułu do nieruchomości objętej podziałem[88].

Artykuł 93 ust. 1 u.g.n. zezwala na dokonanie podziału nieruchomości, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W ramach postępowania podziałowego następuje najpierw ocena zgodności proponowanego podziału z ustaleniami planu miejscowego, której dokonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 93 ust. 4). Opinię w tej kwestii organ samorządowy wyraża w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Stanowi o tym przepis art. 93 ust. 5 u.g.n.[89]

W świetle art. 144 ust. 1 u.g.n. nie budzi wątpliwości okoliczność, iż elementem przesądzającym o dopuszczalności ustalenia opłaty adiacenckiej jest wzrost wartości nieruchomości, dlatego zobowiązany do uiszczenia tej opłaty powinien być właściciel nieruchomości z chwili zaistnienia wzrostu wartości[90]. Przed upływem terminu z art. 145 ust. 2 u.g.n. opłata adiacencka może być określona nieostateczną decyzją pierwszoinstancyjną[91].

Zgodnie z art. 98 ust. 4 u.g.n. podmiot może ponosić opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości pod warunkiem, że uchwała rady gminy ustalająca stawki opłaty weszła w życie przed dokonaniem podziału nieruchomości, a wysokość opłaty jest ustalona zgodnie ze stawką obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna[92].

Charakter uchwały podejmowanej na podstawie art. 37 ust. 3 (*in fine*) u.g.n. powoduje, że podmiot, o którego uprawnieniach decyduje organ gminy, ma interes prawny legitymujący go do udziału w postępowaniu. NSA dokonał wykładni art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, odwołując się do uchwały z 27 lipca 2009 r., I OPS 1/09[93].

Powołując się na stanowisko wyrażone w uchwale I OPS 1/09, NSA stwierdził, że rada gminy na podstawie art. 37 ust. 4 u.g.n. może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 tej ustawy[94].

Artykuł 34 ust. 6 u.g.n. stwarza jedynie dla rady możliwość przyznania w drodze uchwały pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom. Fakultatywny charakter uprawnienia z art. 34 ust. 6 nie daje podstaw do domagania się od rady zamieszczenia w uchwale preferencyjnych warunków dla najemców, uprzywilejowana sytuacja odnosi się bowiem tylko do najemców lokali mieszkalnych, których najem został nawiązany na czas nieoznaczony (art. 34 ust. 1 pkt 3)[95].

Zawieranie umów dotyczących nieruchomości na okres krótszy niż 3 lata należy do gospodarowania mieniem województwa, do czego z mocy art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa uprawniony jest zarząd województwa[96].

---

[87] Wyrok z 24 lutego 2010 r., I OSK 612/09.

[88] Wyrok z 5 lutego 2010 r., I OSK 538/09.

[89] Wyroki z: 30 września 2010 r., I OSK 1611/09 i 23 lipca 2010 r., I OSK 1338/09.

[90] Wyroki z: 7 października 2010 r., I OSK 1682/09, 7 kwietnia 2010 r., I OSK 514/09 i 22 lutego 2010 r., I OSK 617/09.

[91] Wyroki z 7 kwietnia 2010 r., I OSK 101/10 i I OSK 102/10, także uchwała z 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09.

[92] Wyroki z: 9 września 2010 r., I OSK 1493/09 i 7 kwietnia 2010 r., I OSK 800/09.

[93] Wyroki z: 8 października 2010 r., I OSK 1188/10, 28 stycznia 2010 r., I OSK 1418/09 i I OSK 1419/09.

[94] Wyrok z 1 kwietnia 2010 r., I OSK 1/09.

[95] Wyrok z 14 lipca 2010 r., I OSK 153/10.

[96] Wyrok z 30 czerwca 2010 r., I OSK 502/10.

Uchwała rady powiatu podjęta w przedmiocie bonifikaty od ceny nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków jest aktem, który – przyjmując szerokie rozumienie określenia „z zakresu administracji publicznej" – podejmowany jest w tego rodzaju sprawie[97].

3.6. Sprawy z zakresu wywłaszczenia

Wiele spraw dotyczyło wywłaszczenia i zwrotów wywłaszczonych nieruchomości oraz wypłaty odszkodowania, a także przejęcia nieruchomości zajętych pod drogi publiczne.

W wyroku w składzie siedmiu sędziów z 11 stycznia 2010 r., I OPS 3/09, przyjęto, że uprawnionym do złożenia wniosku o ustalenie i wypłacenie odszkodowania, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[98], może być także osoba, która po 31 grudnia 1998 r., ale przed wydaniem decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 tej ustawy, zawarła umowę nabycia nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w formie aktu notarialnego z osobą, która była właścicielem tej nieruchomości w dniu 31 grudnia 1998 r. i została wpisana jako właściciel tej nieruchomości do księgi wieczystej.

W świetle art. 112 ust. 3 u.g.n., jeżeli określony w ustawie cel inwestycyjny został już zrealizowany w całości, to brak jest ustawowych przesłanek do orzeczenia wywłaszczenia nieruchomości. W takich przypadkach stosunki między inwestorem jako posiadaczem nieruchomości a właścicielem kształtują się według zasad określonych w art. 224–231 k.c.

Kolejną grupę stanowiły sprawy ze skarg na decyzje w przedmiocie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, w których uwagę poświęcono głównie kwestii obowiązywania przepisu art. 17 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w świetle nowelizacji tej ustawy dokonanej ustawą z dnia 18 października 2006 r. o jej zmianie oraz o zmianie niektórych innych ustaw[99]. Z przepisu przejściowego zawartego w art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej („Do nieruchomości objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, wydanymi na podstawie dotychczasowych przepisów, stosuje się przepisy rozdziału 3 ustawy" z dnia 10 kwietnia 2003 r.) wynikało, że zastosowanie będą miały przepisy dotychczasowe, jeśli chodzi o nieruchomości, które były objęte decyzjami o lokalizacji dróg krajowych wydanymi na podstawie tych dotychczasowych przepisów. Artykuł 17 ust. 1 ustawy o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych stanowi w obecnym stanie, że po wszczęciu postępowania wojewoda, na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, udziela w uzasadnionych przypadkach, w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe. Ocena, czy w sprawie zachodzi uzasadniony przypadek, została pozostawiona organowi rozpoznającemu sprawę, a ustawodawca nie ustanowił przy tym żadnych szczególnych kryteriów takiej oceny.

Kolejnym zagadnieniem z tego zakresu było zajęcie nieruchomości pod budowę i instalację urządzeń telekomunikacyjnych i temu podobnej infrastruktury. Zgodnie z art. 140 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[100] właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany umożliwić operatorom instalowanie na nieruchomości urządzeń telekomunikacyjnych, przeprowadzanie linii kablowych, a także ich eksploatację i konserwację, jeżeli nie uniemożliwia to racjonalnego korzystania z nieruchomości, na warunkach ustalonych

[97] Wyrok z 27 stycznia 2010 r., I OSK 1363/09.

[98] Dz. U. Nr 33, poz. 872 ze zm.

[99] Dz. U. Nr 220, poz. 1601.

[100] Dz. U. Nr 171, poz. 1800.

w umowie. Jeżeli strony nie zawrą umowy w terminie, stosuje się art. 124 u.g.n. – inwestor może ubiegać się o zezwolenie na ich wykonanie w trybie administracyjnym. Artykuł 140 p.t. odsyła wprost do art. 124 u.g.n., który znajduje się w rozdziale 4 zatytułowanym „wywłaszczanie nieruchomości". Zainstalowanie na cudzej nieruchomości urządzeń telekomunikacyjnych na podstawie decyzji administracyjnej stanowi ingerencję w chronione konstytucyjnie prawo własności poprzez ograniczenie możliwości korzystania z tego prawa, co jest szczególnym rodzajem wywłaszczenia.

W odniesieniu do prawa żądania zwrotu nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. przez pojęcie „poprzedni właściciel" należy rozumieć osobę, która została pozbawiona prawa własności na skutek wywłaszczenia bądź przejęcia na własność Państwa nieruchomości stanowiącej jej własność. Od zasady tej ustawa przewiduje wyjątki polegające na wygaśnięciu lub nieprzysługiwaniu tego uprawnienia czy roszczenia w art. 136 ust. 5 i art. 229 u.g.n. W pierwszym przypadku uprawnienie do zwrotu wygasa, jeżeli wniosek, o którym mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n., nie zostanie złożony w przewidzianym terminie, w drugim roszczenie o zwrot nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy nieruchomość została sprzedana lub ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Z punktu widzenia przepisu art. 229 u.g.n. obojętne jest, czy prawo to powstało *ex lege* na mocy decyzji administracyjnej, czy umowy cywilnoprawnej.

Pojęcie „nabycie" nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości obejmuje nie tylko wywłaszczenie na podstawie decyzji administracyjnej i przejęcie z mocy prawa. Dla ustalenia pojęcia „nabycie" zawartego w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. niezbędne jest dokonanie analizy treści przepisów art. 216 ust. 2 tej ustawy. Ustawodawca wskazał na trzy akty prawne, w których trybie nabycie uprawnia do dochodzenia zwrotu nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n.: ustawę z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli, dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych oraz wspomnianą ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W dwóch pierwszych aktach prawnych w sposób wyraźny wskazano przepisy prawa, na których mocy musiało nastąpić nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, aby dopuszczalne było ubieganie się o zwrot w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast w odniesieniu do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości brak jest tak konkretnie określonej podstawy prawnej nabycia nieruchomości. Ustawodawca nie zdeterminował uprawnienia do dochodzenia zwrotu nieruchomości formą nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Tym bardziej nie zawarł w treści przepisu warunku, że formą taką jest wywłaszczenie na podstawie decyzji administracyjnej. Nie znajduje zatem prawnego uzasadnienia ograniczenie stosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. tylko do nieruchomości wywłaszczonych w drodze decyzji administracyjnej. Także z art. 53 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wynikało, że wywłaszczenie (rozumiane jako wywłaszczenie sensu *stricto* na podstawie decyzji administracyjnej) jest dopuszczalne dopiero wtedy, kiedy nie było możliwe nabycie nieruchomości w drodze umowy. Wydanie decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości poprzedzało zatem wyznaczenie stronie przez terenowy organ administracji państwowej terminu do zawarcia umowy. Dopiero brak woli zawarcia umowy w wyznaczonym terminie wywoływał co do zasady skutek w postaci wywłaszczenia w drodze decyzji administracyjnej.

3.7. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

Zdecydowana większość dotyczyła nabycia mienia państwowego przez gminę w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[101].

W tej grupie przeważały sprawy nabycia mienia z mocy prawa, o czym stanowi art. 5 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Część z nich była rozpoznawana w wyniku złożenia skargi kasacyjnej PKP od wyroku sądu pierwszej instancji w sprawie ze skargi na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej w przedmiocie nabycia mienia państwowego z mocy prawa przez gminę.

Przyjmowano wcześniej utrwalony pogląd, że w tego rodzaju sprawach istotny jest stan prawny i faktyczny mienia w dniu 27 maja 1990 r., co oznacza, że jedynie istniejący po stronie PKP tytuł prawny świadczyłby, że przedmiotowa nieruchomość w dniu 27 maja 1990 r. nie należała do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej i z tego względu nie podlegałaby komunalizacji z mocy prawa. Tym samym skoro w dniu 27 maja 1990 r. PKP nie legitymowały się tytułem prawnym do spornej nieruchomości, to w tej dacie sporna nieruchomość należała do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej i z tego względu podlegała komunalizacji z mocy prawa. Rozważając zakres określenia „należące do", użytego w art. 5 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, wskazał, że faktyczne władanie mieniem przez inny podmiot niż Skarb Państwa nie stanowi negatywnej przesłanki uniemożliwiającej komunalizację, która w trybie ww. przepisu następowała z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy, to jest z dniem 27 maja 1990 r., tym bardziej że wydana decyzja komunalizacyjna miała jedynie charakter deklaratoryjny i potwierdzała przejście z mocy prawa własności danego składnika mienia ze Skarbu Państwa na właściwą gminę. Dysponowanie czy zarządzanie majątkiem ogólnonarodowym (państwowym), nawet na podstawie upoważnienia ustawowego, nie pozwala na konkluzję, że majątek ten należy do dysponenta czy zarządcy, gdyż pojęcia „dysponowanie" i „zarządzanie" nie są tożsame z pojęciem „należy do", które w swym zakresie semantycznym wskazuje na aspekt prawnorzeczowy[102].

W kilku orzeczeniach w kwestii tytułu prawnego do mienia państwowego będącego w użytkowaniu PKP sądy administracyjne zajęły stanowisko odmienne od wyżej wskazanego, powołując się na przepisy ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe"[103], w tym na art. 34 i 34a oraz na wyrok TK z 12 kwietnia 2005 r., K 30/03, w którym stwierdzono, że „celem zakwestionowanego przepisu[104] było wyłączenie określonych gruntów spod komunalizacji i zapewnienie PKP stabilnej sytuacji prawnej (...) w stosunku do nieruchomości wskazanych w art. 34 ustawy o komercjalizacji PKP". Przyjmowanie, że grunty, w stosunku do których PKP nie legitymują się dokumentem wykazującym prawo zarządu, są zarządzane przez terenowe organy administracji publicznej z mocy art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jest nietrafne. Skoro – jak wskazuje na to art. 5 ust. 1 ustawy z dnia

[101] Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające.

[102] Wyroki z: 7 stycznia 2010 r., I OSK 433/09, 23 lutego 2010 r., I OSK 593/09, 28 kwietnia 2010 r., I OSK 929/09, 1 marca 2010 r., I OSK 700/09, 5 marca 2010 r., I OSK 720/09.

[103] Dz. U. Nr 84, poz. 948, dalej: ustawa o komercjalizacji PKP.

[104] Art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 80, poz. 720) jako niedotyczące mienia (gruntów), o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

10 maja 1990 r. – grunty kolejowe mogły być z mocy prawa w zarządzie PKP, to nie można uznać, że jednocześnie były zarządzane przez terenowe organy administracji państwowej[105]. Artykuł 34 ust. 1 ustawy o komercjalizacji PKP, przy spełnieniu określonych przesłanek, przyznaje z dniem wejścia w życie ustawy, z mocy prawa, prawo wieczystego użytkowania przedsiębiorstwu PKP w stosunku do gruntów, co do których PKP nie legitymowało się dokumentem o przekazaniu w formie przewidzianej prawem. Mocą art. 34a ww. ustawy wyłączono powyższe grunty z komunalizacji przewidzianej na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o s.t.[106]

3.8. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

Podobnie jak w latach poprzednich najliczniejszą grupą spraw z zakresu przejęcia mienia były sprawy dotyczące ustalenia, czy dana nieruchomość lub jej część podpada pod działanie art. 2 ust. 1 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[107], oraz sprawy związane z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu gospodarstwa rolnego w oparciu o przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym[108] oraz przepisy ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne[109].

Z zakresu reformy rolnej zdecydowana większość sprawy dotyczyła stwierdzenia, że nieruchomość ziemska nie była objęta działaniem dekretu o reformie rolnej. Jednolitość linii orzeczniczej z ugruntowanym orzecznictwem lat poprzednich, wynikającym z uchwały o I OPS 2/06, została zburzona postanowieniem TK z 1 marca 2010 r., P 107/08, wydanym w trybie pytania prawnego WSA w Warszawie. W konsekwencji skład orzekający NSA wystąpił o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego na podstawie art. 187 § 1 w zw. z art. 269 § 1 p.p.s.a. W uchwale z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, podtrzymano stanowisko wyrażone w uchwale z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, poprzedzającej orzeczenie Trybunału.

Kolejną grupę stanowiły sprawy dotyczące nacjonalizacji przemysłu, najczęściej stwierdzenia nieważności orzeczenia o przejęciu na rzecz Państwa przedsiębiorstwa na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[110] oraz orzeczeń o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego o objęciu poszczególnych składników przedsiębiorstwa. Powołano się na uchwałę I OPS 2/07 i uznano, że przejęcie przez Państwo na własność przedsiębiorstwa na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej w związku z art. 6 ust. 1 tej ustawy nie obejmowało przejęcia własności nieruchomości włączonej do tego przedsiębiorstwa, która nie należała do przedsiębiorcy, lecz stanowiła własność osoby trzeciej. Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie ma to, czy nieruchomość objęta protokołem zdawczo-odbiorczym stanowiła własność nacjonalizowanego przedsiębiorstwa[111].

[105] Wyrok z 6 września 2010 r., I OSK 1401/09.
[106] Wyrok z 6 września 2009 r., I OSK 1430/09.
[107] Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm., dalej: dekret o reformie rolnej.
[108] Dz. U. Nr 39, poz. 174.
[109] Dz. U. Nr 21, poz. 118.
[110] Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.
[111] Wyrok z 22 lipca 2010 r., I OSK 1316/09.

3.9. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

W sprawach z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych należy zwrócić uwagę na wyjaśnienie kwestii, czy odmowa zwrotu nienależnie pobranej opłaty z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej jest decyzją wydawaną na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[112] w związku z art. 104 k.p.a. oraz jaki jest organ właściwy do wydania decyzji odmawiającej zwrotu nienależnie pobranej opłaty z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej[113]. Właściciel, który w okresie 2 lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, otrzymuje zwrot należności, jaką uiścił, odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji. Organem właściwym dla ewentualnego dokonania zwrotu opłat jest dysponent funduszu, czyli samorząd województwa. Jeżeli strona nie żąda zmiany decyzji starosty o zwolnieniu gruntu z produkcji rolniczej i obowiązku uiszczenia opłaty, lecz domaga się zwrotu uiszczonej wcześniej opłaty, to organem właściwym jest dysponent funduszu, na który opłata wpłynęła i z którego zwrot ma być dokonany.

Decyzja dotycząca zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze jest związana z wykonywaniem własności nieruchomości i może ograniczyć dysponowanie własnością. Decyzje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi są decyzjami administracyjnymi, które dotyczą konkretnego, oznaczonego indywidualnie terenu, z których wynikają określone prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i towarzyszące im obowiązki przenoszone wraz z prawem do terenu. Każda zmiana przeznaczenia gruntów rolnych położonych na określonej działce ma wpływ na wartość, sposób zagospodarowania i użytkowanie tej działki, a wyniki postępowania administracyjnego mają bezpośredni związek z prawami o charakterze rzeczowym. Skoro przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie zawierają szczególnych uregulowań dotyczących strony postępowania administracyjnego, to należy stosować ogólne przepisy regulujące postępowanie administracyjne, w tym również art. 28 k.p.a.[114]

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym[115] właścicielom budynków znajdujących się na działce gruntu, która wchodzi w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 1983 r., przysługuje nieodpłatnie na własność działka gruntu, na której budynki zostały wzniesione. Artykuł 6 przyznaje roszczenie każdemu właścicielowi budynków, bez względu na to, kiedy i jak je nabył, o ile tylko budynki te znajdują się na działce wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu. Nie daje on podstaw do wykluczenia z kręgu podmiotów ubiegających się o uzyskanie wskazanego w nim prawa właścicieli budynków, którzy nie są osobami przekazującymi gospodarstwo czy ich spadkobiercami[116].

3.10. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

W świetle art. 20 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, w ewidencji gruntów uwidacznia się cały szereg informacji określających m.in. ich położenie, granice, powierzchnię, rodzaje użytków, a także właściciela. Przepis ten oraz art. 22 wskazanej ustawy powierzają-

[112] Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz.1266, dalej: u.o.g.r.l.

[113] Postanowienie z 1 września 2010 r., II OSK 1127/10.

[114] Wyroki z: 16 lutego 2010 r., II OSK 378/09 oraz 23 czerwca 2010 r., II OSK 1017/09.

[115] Dz. U. Nr 10, poz. 53 ze zm.

[116] Wyrok z 30 września 2010 r., II OSK 1374/09.

cy prowadzenie ewidencji starostom stanowią samodzielne upoważnienie do wydania decyzji w zakresie ewidencji gruntów[117].

Postępowanie o zmianę lub aktualizację danych w ewidencji gruntów nie może stanowić podstawy do weryfikacji istniejącego stanu prawnego gruntów i budynków, prawa zaś osób i jednostek organizacyjnych do gruntów, budynków i lokali uwidacznia się w ewidencji na podstawie określonych dokumentów (np. zawartych w formie aktów notarialnych dotyczących ustanowienia lub przeniesienia praw rzeczowych do nieruchomości, z wyłączeniem umów dotyczących użytkowania wieczystego i własności lokali). Rejestr ewidencji gruntów jest wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości i zawiera jedynie dane wynikające z tytułu własności, ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan prawny nieruchomości zaistniały wcześniej. Zgodnie z § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków katalog wymienionych w nim podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem o dokonanie zmian w ewidencji gruntów, jest zamknięty, a w katalogu tym nie umieszczono osób wywodzących swój interes prawny ze zdarzeń przyszłych.[118]

Stosownie do art. 24 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne wypisy z operatu ewidencyjnego zawierające dane osobowe, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2 (dane podmiotowe), wydawane są jedynie na żądanie podmiotów wymienionych w tym przepisie. Artykuł 24 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego określa odrębną od art. 24 ust. 3 podstawę prawną do udzielenia informacji z operatu ewidencyjnego. Zasadniczym elementem różnicującym obie podstawy prawne jest to, iż dopuszczalność wydania wypisu i wyrysu na podstawie art. 24 ust. 3 została powiązana z faktem bądź władania przez wnioskodawcę gruntem, budynkiem lub lokalem, bądź posiadania przez wnioskodawcę interesu prawnego w uzyskaniu wypisu i wyrysu. Wynikająca z treści omawianego przepisu ustawowa jawność informacji i jej powszechna dostępność została ograniczona jedynie koniecznością poniesienia opłaty zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego[119]. Powyższe dowodzi, że udzielanie informacji w trybie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne nie musi przybierać tylko formy wypisu i wyrysu. Przedmiotem jawnych i powszechnie dostępnych, udzielanych w trybie art. 24 ust. 2 ustawy informacji o gruntach, budynkach i lokalach, na żądanie każdego, mogą być tylko informacje o charakterze przedmiotowym. Natomiast informacje o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym, z uwagi na ochronę zawartych w nich danych osobowych, mogą być udzielane tylko w trybie art. 24 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a więc z uwzględnieniem wszystkich zawartych w tym przepisie ograniczeń. Zawarta w art. 24 ust. 3 regulacja, jako zapewniająca dalej idącą ochronę danych osobowych niż przewidziana w ustawie o ochronie danych osobowych, wyłącza – z mocy art. 5 tej ostatniej ustawy – stosowanie jej art. 23 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 pkt 2[120].

Rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów (art. 29 ust. 1) i odbywa się w postępowaniu administracyjnym lub sądowym według przepisów rozdziału 6 tej ustawy. Postępowanie wszczę-

[117] Sygn. akt I OSK 774/09.

[118] Np. sprawy I OSK 1395/10, I OSK 1327/09.

[119] Dz. U. Nr 37, poz. 333.

[120] Np. sprawy I OSK 1553/09, I OSK 1393/09, I OSK 1181/09, I OSK 1312/09.

te wnioskiem stron mogło zakończyć się tylko w jeden z określonych sposobów: po pierwsze, zawarciem przed geodetą ugody, która ma moc ugody sądowej, i umorzeniem postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, po drugie, wydaniem decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości na podstawie art. 33 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, po trzecie, umorzeniem postępowania administracyjnego i przekazaniem sprawy do sądu powszechnego na podstawie art. 34 ust. 2 tej ustawy, a po czwarte – umorzeniem postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 k.p.a. Żaden przepis nie przewiduje możliwości zakończenia postępowania rozgraniczeniowego umorzeniem postępowania i dokonaniem wznowienia znaków granicznych[121].

3.11. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

W tej kategorii były rozpoznawane sprawy, które dotyczyły postępowań nadzwyczajnych, tj. o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych w przedmiocie wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych.

W odniesieniu do interesu prawnego dla Zarządu Związku Wyznaniowego Gmin Żydowskich w Polsce uznano, że taka legitymacja wynika z ustawy z dnia 20 lutego1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej[122]. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy gminy żydowskie mają charakter szczególnego samorządu zaspokajającego nie tylko potrzeby religijne swoich członków, lecz także społeczne, gospodarcze, a nawet prawne. W myśl natomiast art. 7 ust. 1 omawianej ustawy „tworzenie nowych gmin oraz znoszenie lub przekształcanie już istniejących następuje w trybie przewidzianym w prawie wewnętrznym". Prawem tym zaś jest statut przyznający konkretne uprawnienia Zarządowi Związku Gmin. A zatem tworząc jednostkę określaną jako gmina, wyznawcy religii mojżeszowej weszli w sferę zastrzeżoną przepisami wspomnianej ustawy dla działań Związku Wyznaniowego Gmin Żydowskich w Polsce[123].

Z art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[124] ani też z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[125] nie wynika legitymacja procesowa dla Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji o rejestracji Polskiego Narodowego Katolickiego Kościoła w Rzeczypospolitej Polskiej[126].

3.12. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Pełnienie przez radnego funkcji dyrektora oddziału banku wykonującego obsługę finansową jednostki samorządu terytorialnego spełnia przesłanki, o jakich mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym przesłanki do zastosowania art. 190 ust. 1 pkt 2a Ordynacji wyborczej do rad gmin[127].

[121] Sygn. akt I OSK 1009/09.
[122] Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.
[123] Wyrok z 3 marca 2010 r., II OSK 498/09.
[124] Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.
[125] Dz. U. Nr 97, poz. 482 ze zm.
[126] Sygn. akt II OSK 1909/09.
[127] Sygn. akt II OSK 877/10.

Udział radnego w składzie organu zarządzającego miejskiego klubu sportowego korzystającego w działalności gospodarczej z mienia gminnego spełnia przesłanki wygaśnięcia mandatu wynikające z art. 24f ust. 1 u.s.g.[128]

Wprowadzony zakaz w art. 24d u.s.g. jest obok zakazu nawiązywania stosunku pracy (art. 24a ust. 1, art. 24b ust. 1) gwarancją antykorupcyjną, która obejmuje wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, do których nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy[129].

Prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem nieruchomości wspólnej pozostającej w zarządzie wspólnoty mieszkaniowej, której współwłaścicielem jest gmina, nie zagraża celowi, jaki ma spełniać art. 24f ust. 1 u.s.g.[130]

Warunkiem koniecznym wygaśnięcia mandatu jest urzędowe potwierdzenie przez właściwy organ w prawnie określonej formie skutku prawnego, jaki nastąpił z mocy prawa, np. poprzez podjęcie uchwały rady gminy, a jeżeli rada nie podejmie takiej uchwały pomimo wezwania wojewody, to poprzez zarządzenie zastępcze wydane przez wojewodę. Dopóki nie zostanie wydany taki akt, nie można powoływać się na to, że mandat wygasł[131]. Stwierdzenie w drodze uchwały rady wygaśnięcia mandatu wójta ma charakter deklaratywny[132].

Artykuł 25 ust. 2 u.s.g. przyznaje szczególną ochronę stosunku pracy radnego przez uzależnienie możliwości jego rozwiązania przez pracodawcę od wyrażenia zgody przez radę gminy. Wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa rozwiązania go jest pozostawiona uznaniu rady gminy, z tym że gdy dojdzie ona do przekonania, że podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada gminy zobowiązana jest odmówić wyrażenia zgody. Artykuł 25 ust. 2 u.s.g. nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody lub odmowie jej wyrażenia na rozwiązanie stosunku pracy radnego. Stanowi naruszenie prawa podjęcie uchwały o odmowie jej wyrażenia w przypadkach, które nie są do pogodzenia z wartościami wypływającymi z Konstytucji, która nakłada na funkcjonariuszy publicznych obowiązek rzetelności oraz nienagannej postawy w życiu osobistym i zawodowym[133].

Artykuł 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dyrektora instytucji kultury powołuje organizator) należy uznać za podstawę prawną nawiązania stosunku pracy z powołania objętego regulacją artykułów 68-72 k.p., spory zaś z tego stosunku objęte są kognicją sądów pracy, a to *ex definitione* wyklucza możliwość stwierdzania nieważności aktu powołania w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody wydanego w trybie art. 91 u.s.g.[134] Artykuł 15 ust. 1 ww. ustawy jest przepisem z zakresu prawa administracyjnego i ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Wprowadzany ustawowo obowiązek współdziałania organów administracji publicznej z innymi podmiotami przy podejmowaniu określonych rozstrzygnięć oznacza, że organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii musi zapoznać się ze stanowiskiem określonego podmiotu i to stanowisko rozważyć[135].

Uchwała rady gminy dotycząca powołania lub odwołania określonej osoby ze składu organu gminy nie może być wyłączona z trybu przewidzianego w art. 91 u.s.g. Jeżeli wojewoda nie

[128] Sygn. akt II OSK 527/10.
[129] Sygn. akt II OSK 1834/09.
[130] Sygn. akt II OSK 1704/10.
[131] Sygn. akt II OSK 1963/09.
[132] Sygn. akt II OSK 768/10.
[133] Sygn. akt II OSK 1940/09.
[134] Sygn. akt II OSK 23/10.
[135] Sygn. akt II OSK 598/10.

stwierdził naruszenia procedury odwołania przewodniczącej komisji, to przy braku określenia tych zasad zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i statucie gminy nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały o odwołaniu przewodniczącej komisji. Wojewoda jako organ nadzoru nie może kontrolować podjętych uchwał pod względem ich celowości[136].

Zgodnie z art. 12 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym[137] dodatkowa nazwa miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości może być ustalona na wniosek rady gminy, jeżeli m.in. za ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości opowiedziała się w konsultacjach przeprowadzonych w trybie określonym w art. 5a ust. 2 u.s.g. ponad połowa mieszkańców tej miejscowości biorących udział w konsultacjach. W art. 12 ust. 7 pkt 1 ustawy o mniejszościach narodowych określono tryb przeprowadzenia konsultacji oraz jednocześnie krąg osób uprawnionych do wzięcia w nich udziału poprzez użycie sformułowania „mieszkańcy tej miejscowości" i przez odwołanie się do art. 5a ust. 2 u.s.g. Sformułowanie to ma na uwadze mieszkańców miejscowości, w której ma być wprowadzona dodatkowa nazwa w języku mniejszości. Oznacza to, że z woli ustawodawcy krąg osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach, o jakich mowa w art. 12 ust. 7 ustawy o mniejszościach narodowych, został ograniczony wyłącznie do mieszkańców tej miejscowości, w której ma być wprowadzona dodatkowa nazwa w języku mniejszości, nie obejmuje zaś wszystkich mieszkańców danej gminy[138].

Artykuł 38 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych zawiera regulację ogólną, dotyczącą wszystkich uzdrowisk, natomiast z przyczyn oczywistych nie uwzględnia ona uwarunkowań konkretnych uzdrowisk. Te indywidualne uwarunkowania zobowiązany jest uwzględnić normodawca lokalny w statucie uzdrowiska uchwalonym na podstawie sporządzonego uprzednio operatu uzdrowiska. Dlatego art. 41 ust. 1 i 2 ww. ustawy upoważnia radę gminy do samodzielnego uregulowania czynności zabronionych wynikających z indywidualnych uwarunkowań uzdrowiska[139].

3.13. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion, nazwisk i akt stanu cywilnego

3.13.1. *Sprawy dotyczące obywatelstwa*. Z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim[140] wynika, że wszczęcie postępowania w sprawach o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego lub o jego utracie nie jest uzależnione od wniosku strony, gdyż postępowanie w tych sprawach może być wszczęte także z urzędu. Postępowanie administracyjne w tym przedmiocie ma na celu rozstrzygnięcie, czy określona osoba posiada obywatelstwo polskie lub nie albo czy określona osoba utraciła obywatelstwo polskie lub nie, przy tym najczęściej dotyczy to sytuacji, gdy kwestia obywatelstwa polskiego określonej osoby jest sporna. Decyzje wydane w tym postępowaniu mają charakter deklaratoryjny. W tym postępowaniu chodzi o stwierdzenie przez właściwy organ administracji publicznej tego, czy określona osoba jest, czy nie jest obywatelem polski albo czy utraciła lub nie utraciła obywatelstwa z uwagi na

[136] Sygn. akt II OSK 296/10.

[137] Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm., dalej: ustawa o mniejszościach narodowych.

[138] Sygn. akt II OSK 1024/10, II OSK 1029/10, II OSK 1030/10, II OSK 1031/10, II OSK 1032/10, II OSK 1033/10, II OSK 1034/10.

[139] O sygn. akt II OSK 1990/10.

[140] Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.

zdarzenia lub czynności, z którymi przepisy ustawy wiążą posiadanie lub utratę obywatelstwa polskiego[141].

W odniesieniu do uchwały nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael potwierdzono prawidłowość prezentowanego w orzecznictwie sądowym stanowiska co do konieczności wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą w celu jego załatwienia przez Radę Państwa[142].

Użyte w art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego pojęcie „wstąpienie do służby wojskowej" obejmuje swym zakresem nie tylko dobrowolne podjęcie służby w wojsku obcego państwa, ale także podjęcie tej służby wynikające z przepisów prawa państwa obcego, które obowiązek podjęcia takiej służby przewidywały[143].

3.13.2. *Sprawy dotyczące wymeldowania*. Ewidencja ludności ma na celu wyłącznie rejestrację faktów, tj. tego, czy dana osoba stale lub czasowo przebywa w określonym lokalu. Zameldowanie nie przesądza o istnieniu jakiegokolwiek prawa danej osoby do lokalu objętego tym zameldowaniem, a także przeciwnie – wymeldowanie z pobytu stałego nie oznacza utraty tytułu prawnego[144].

Ewidencja ludności w obecnym stanie prawnym jest wyłącznie instytucją służącą odzwierciedleniu stanu faktycznego. Artykuł 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, zgodnie z którym organ gminy wydaje na wniosek strony bądź z urzędu decyzję w sprawie wymeldowania osoby, która opuściła miejsce pobytu stałego i nie dopełniła obowiązku wymeldowania się, w swej dyspozycji zawiera obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy sprowadzający się do zbadania przez organ administracji publicznej, czy dana osoba opuściła lokal mieszkalny bez wymeldowania, czy też nie. Ustawodawca nie sprecyzował w wymienionym przepisie, jaki charakter ma mieć opuszczenie przez osobę miejsca stałego pobytu oraz w jaki sposób fakt opuszczenia lokalu ma być potwierdzony. W orzecznictwie NSA przyjęto, że o opuszczeniu lokalu w rozumieniu art. 15 ust. 2 ww. ustawy można mówić, gdy dana osoba nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych umożliwiających powrót do lokalu. Rezygnacja z przebywania w określonym lokalu może nastąpić w sposób wyraźny, ale także w sposób domniemany – poprzez zachowanie, które nie wyraża woli stałego przebywania w miejscu, w którym dotychczas koncentrowały się sprawy życiowe danej osoby[145].

3.14. Sprawy cudzoziemców

W większości spraw z tego zakresu orzekano na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach[146] oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[147]. Jednostkowy wymiar miały sprawy z zakresu nabycia przez cudzoziemców nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[148].

[141] Wyrok z 31 maja 2010 r., II OSK 454/09.
[142] Wyrok z 19 maja 2010 r., II OSK 486/09.
[143] Wyrok z 30 września 2010 r., II OSK 1852/09.
[144] Wyrok z 17 maja 2010 r., II OSK 1065/09.
[145] Wyrok z 8 września 2010 r., II OSK 1385/09.
[146] Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.
[147] Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472 ze zm.
[148] Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758.

W zakresie dotyczącym udzielania cudzoziemcom zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP najliczniejszą grupę stanowiły sprawy, w których decyzje odmowne zostały uzasadnione złożeniem przez cudzoziemca wniosku lub dołączeniem do niego dokumentów zawierających nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje (art. 57 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o cudzoziemcach). W sprawach tych podtrzymana została linia orzecznicza ukształtowana w latach poprzednich[149], według której przesłanka ta jest spełniona, gdy informacja była nieprawdziwa, mogła mieć znaczenie w sprawie i została przekazana przez cudzoziemca ze świadomością jej nieprawdziwości. Istotne z punktu widzenia prawidłowego stosowania art. 57 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o cudzoziemcach jest przyjęcie, że zamieszczenie we wniosku informacji na temat karalności cudzoziemca zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy – w świetle art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy – ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego rozpoznania wniosku, w związku z tym cudzoziemcy przedstawiający fałszywe oświadczenia w tym zakresie nie mają podstaw, by twierdzić, że chodzi o informacje nieistotne w sprawie. Zgodnie bowiem z art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej[150].

Przyjęcie ochrony państwa, którego cudzoziemiec jest obywatelem, może stanowić podstawę pozbawienia cudzoziemca statusu uchodźcy zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, jeżeli cudzoziemiec ma ochronę tego państwa i może z tej ochrony realnie korzystać oraz nie istnieją uzasadnione obawy zagrożenia prześladowaniem[151].

3.15. Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

Brak jest podstaw do stosowania sankcji przewidzianych w art. 33 ust. 4 pkt. 4 ustawy dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jeżeli zachodziła obiektywna przeszkoda uniemożliwiająca zrealizowanie przez bezrobotnego omawianego obowiązku, w tym gdy niezgłoszenie się przez bezrobotnego w urzędzie pracy w określonym terminie było spowodowane omyłką pracownika organu zatrudnienia, który datę kolejnej wizyty wyznaczył bezrobotnemu w okresie, kiedy urząd pracy był nieczynny z uwagi na dni wolne od pracy[152].

Artykuł 33 ust. 4 pkt. 4 ww. ustawy zobowiązuje organ do podjęcia decyzji o pozbawieniu statusu bezrobotnego w przypadku ignorowania przez bezrobotnego nałożonych na niego przez ustawodawcę wymogów dyscyplinujących. Bezrobotny musi usprawiedliwić niestawiennictwo w wyznaczonym przez urząd pracy terminie przez wskazanie uzasadnionych przyczyn oraz jednocześnie dokonać takiego usprawiedliwienia w określonym czasie. W orzecznictwie przyjmuje się, że uzasadnione przyczyny to przeszkody, na które bezrobotny nie miał wpływu. Nie zalicza się do nich okoliczności powstałych na skutek lekkomyślności czy niedbalstwa. Braku staranności bezrobotnego nie można kwalifikować jako usprawiedliwionej przyczyny w omawianym znaczeniu[153].

[149] Np. wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., II OSK 636/08.
[150] Wyrok z 28 października 2010 r., II OSK 1875/09.
[151] Wyrok z 8 września 2010 r., II OSK 189/10.
[152] Wyrok z 17 lutego 2010 r., I OSK 1319/09.
[153] Wyrok z 17 lutego 2010 r., I OSK 942/10.

Sam fakt zawarcia umowy zlecenia, bez względu na to, czy w dniu rejestracji dana osoba otrzymywała z tego tytułu wynagrodzenie, wyklucza możliwość uzyskania przez nią statusu bezrobotnego[154]. Nie jest również możliwe uzyskanie statusu bezrobotnego przez osobę, która posiada wpis do ewidencji działalności gospodarczej. Przepis art. 2 ust. 1 pkt. 2 lit. f/ ustawy określa dwie niezależne przesłanki warunkujące uznanie danej osoby za bezrobotnego. Po pierwsze, chodzi o nieposiadanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, a po drugie – co nie jest zależne od pierwszego warunku – o niepodleganie na podstawie odrębnych przepisów obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników. Dla uzyskania (zachowania) statusu bezrobotnego decydujące znaczenie ma niespełnienie jednego z tych warunków. Niewyrejestrowanie działalności gospodarczej, nawet w sytuacji niepodjęcia w ogóle takiej działalności i niepodlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, uniemożliwia nabycie statusu bezrobotnego. Bez znaczenia jest przy tym fakt posiadania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej z oznaczonym, nawet odległym terminem rozpoczęcia takiej działalności, sam bowiem wpis do ewidencji działalności gospodarczej stanowi bezwzględną przeszkodę do uzyskania i zachowania statusu bezrobotnego[155].

3.16. Sprawy kombatanckie

Prawidłowa wykładnia[156] art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[157] zakłada uwzględnienie statusu emeryta ustalonego w ramach tych działań organu, niezależnie od miejsca i porządku prawnego, w jakim to ustalenie miało miejsce, do określenia i przyznania uprawnienia płynącego z tego przepisu. Nie ma bowiem przepisu prawnego, z którego wynikałoby, że prawo do emerytury, uzasadniające przyznanie uprawnień wdowy po kombatancie, musi być ustalone przez polski organ emerytalny, a z pewnością twierdzenia takiego nie można opierać ani na art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach w zw. z art. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach, ani na fakcie powołania się w art. 17 ust. 1 ustawy o kombatantach na polską ustawę o emeryturach. Odwołanie się do aksjologii leżącej u podstaw tej ustawy powinno kierować uwagę organów administracji na nieograniczanie zakresu uprawnienia tam, gdzie to ograniczenie nie wynika bezpośrednio z tekstu aktu normatywnego (co ma miejsce w przypadku art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach), a ponadto tam, gdzie takie ograniczenie nie odpowiadałoby argumentacji celowościowej ustawy o kombatantach, odwołującej się zarówno do jej aksjologii, jak i do sformułowań preambuły[158].

Z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o kombatantach jednoznacznie wynika, iż ustawodawca w sposób precyzyjny określił tylko jedną organizację, w której służba powoduje utratę uprawnień kombatanckich. Jest nią formacja Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych ZSRR (NKWD). Co do innych organów represji ZSRR, działających przeciwko Narodowi i Państwu Polskiemu, w których służba powoduje utratę uprawnień kombatanckich, prawodawca nie wypowiedział się. Nie zostały one wymienione w powyższym przepisie, a zatem fakt, czy dana osoba prowadziła działalność przeciwko ludności polskiej, służąc w wojenkomacie, powinien podlegać

[154] Wyrok z 24 lutego 2010 r., I OSK 1392/09.

[155] M.in. wyrok z 7 września 2010 r., I OSK 674/10.

[156] Chodzi o wykładnię art. 20 ust. 3 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy o kombatantach w sytuacji, gdy osoba starająca się o te świadczenia po obywatelu polskim (a sama będąca cudzoziemcem) nie pobiera emerytury ani renty, a jedynie zasiłek stały.

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

[158] Wyrok z 11 czerwca 2010 r., II OSK 958/09.

każdorazowo indywidualnej, wnikliwej ocenie. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że przez pojęcie „służby" w organach represji należy rozumieć fakt świadomego, objętego wolą działania osoby, która ją pełni[159].

Zgodnie z art. 2 pkt 3ą ustawy o kombatantach za działalność równorzędną z działalnością kombatancką uznaje się dawanie schronienia osobom narodowości żydowskiej lub innym osobom, za których ukrywanie w latach 1939–1945 ze względu na ich narodowość lub działalność na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej groziła kara śmierci. Udzielanie schronienia to zapewnianie miejsca, gdzie można się bezpiecznie schować, ukryć. Dawanie takiego schronienia, o jakim mowa w tej normie prawa, aby pozwalało na przyznanie uprawnień kombatanckich, musi się wiązać z groźbą kary śmierci w przypadku ujawnienia osób ukrywających się (a więc dotyczyć osób narodowości żydowskiej czy w szczególności żołnierzy Armii Krajowej walczących na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej). Osobie będącej wówczas członkiem rodziny, która udzielała schronienia żołnierzom AK w domu rodzinnym, niezależnie od jej wieku, w przypadku zdekonspirowania miejsca pobytu ukrywających się żołnierzy groziły takie same surowe konsekwencje jak pozostałym członkom rodziny (osobom dorosłym), czyli najczęściej kara śmierci. W takich okolicznościach stwierdzono, iż wiek członka rodziny nie stanowi przesłanki wyłączającej możliwość przyznawania mu uprawnienia kombatanckiego z tego tytułu, jeżeli spełnia pozostałe przesłanki z tego przepisu. A zatem dziecku, którego rodzice udzielili schronienia osobom wymienionym w art. 2 pkt 3ą ustawy o kombatantach, przysługuje z tego tytułu uprawnienie określone w ustawie[160].

3.17. Sprawy z zakresu pracy i stosunków służbowych

Z art. 116 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz § 30 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie zwalniania żołnierzy zawodowych z zawodowej służby wojskowej wynika, że wydanie przez organ decyzji w przedmiocie zwolnienia ze służby w przypadku spełnienia warunków w nim przewidzianych ma charakter deklaratoryjny. Oznacza to, że bez względu na datę wydania w tym zakresie aktu, zwolnienie z zawodowej służby wojskowej następuje z dniem oznaczonym w ustawie. Z przepisów tych wynika zakaz przywrócenia do zawodowej służby wojskowej. Po wydaniu takiej decyzji strona ma bowiem prawo ponownie ubiegać się o powołanie do zawodowej służby wojskowej na ogólnie obowiązujących zasadach[161]. Z art. 116 ust. 1–3 wynika, że ustawodawca w sposób szczególny określił sytuację prawną żołnierza, w stosunku do którego uchylono decyzję o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej. Powoduje to uchylenie wszelkich skutków jakie wynikły dla żołnierza z tytułu zwolnienia go z zawodowej służby wojskowej, jednak z wyłączeniem skutku w postaci zwolnienia. Data zwolnienia nie ulega bowiem zmianie, a następuje jedynie zmiana trybu zwolnienia, gdyż uznaje się, że nastąpiło ono w drodze wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez właściwy organ. Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości reaktywowania stosunku służbowego, a jedyną rekompensatą nieprawidłowej decyzji o zwolnieniu jest przyznanie żołnierzowi odszkodowania w wysokości określonej w ust. 3 art. 116 tej ustawy[162]. Stwierdzono, iż ustawodawca nie zawarł regulacji międzyczasowych, dotyczących stosowania art. 116 powołanej ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, w odniesieniu do decyzji ostatecznych.

[159] Wyrok z 19 lutego 2010 r., II OSK 354/09.
[160] Wyrok z 26 stycznia 2010 r., II OSK 58/09.
[161] Wyrok z 7 października 2010 r., I OSK 539/10.
[162] Wyrok z 14 kwietnia 2010 r., I OSK 1380/09.

Gdyby zamierzał wyłączyć jego stosowanie w stosunku do żołnierzy zwolnionych ze służby na podstawie ostatecznych decyzji wydanych przed dniem 1 stycznia 2008 r., to niewątpliwie by to uczynił. Oznacza to stosowanie zasady bezpośredniego działania nowej ustawy we wszystkich sprawach, w których miało miejsce uchylenie decyzji o zwolnieniu żołnierza z zawodowej służby wojskowej zarówno wydanych przed, jak i po 1 stycznia 2008 r.[163] Zaprezentowano też stanowisko odmienne, przyjmując, że z treści art. 10 ustawy z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[164] wynika, iż nie może on odnosić się do skutków prawnych decyzji nieważnościowych, które zostały wydane w wyniku postępowań nadzorczych wszczętych przed 1 stycznia 2008 r. Zmiany skutków decyzji w trybie art. 116 ust. 1–3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z zastosowaniem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. można dokonać tylko w tych sprawach, w których stwierdzono nieważność decyzji o zwolnieniu ze służby w postępowaniu nadzorczym wszczętym po 1 stycznia 2008 r.[165]

W sprawach dotyczących mianowania policjanta na inne stanowisko służbowe na skutek zastosowania przepisów rozrządzenia Ministra Sprawa Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego[166], stwierdzono, że jeżeli z porównania stanowisk poprzedniego i nowego wynika, że nowe stanowisko będzie niższe, to nie ma podstaw do pozbawienia policjanta możliwości ustosunkowania się do nowej sytuacji w ramach trybu określonego art. 38 ust. 4 ustawy o Policji. Przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 2, art. 102 i art. 104 ust. 6 ustawy o Policji, w tym także przepisy przejściowe zawarte w ww. rozporządzeniu, nie wyłączają stosowania norm rangi ustawowej regulujących stosunek służbowy policjanta[167]. Gdy w podstawie prawnej rozkazu o zwolnieniu policjanta z zajmowanego stanowiska i mianowania na stanowisko służbowe powołano art. 32 ust. 1 ustawy o Policji, a faktyczną podstawą zwolnienia z zajmowanego stanowiska i mianowania go na inne stanowisko była zamiana zaszeregowania stanowiska służbowego policjanta na skutek zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego[168], obowiązkiem organu jest wykazanie, że stanowisko, na które przeniesiono policjanta, było stanowiskiem równorzędnym z dotychczasowym. Natomiast jeżeli taka równorzędność stanowisk nie zachodziła, to zmiana stanowiska powinna być dokonana w trybie art. 38 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji[169].

W kwestii przesłanek zwolnienia policjanta ze służby zaprezentowano pogląd, iż na gruncie art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia z popełnionym przez policjanta przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego, powinna być dokonywana zgodnie z podziałem przestępstw na ścigane z oskarżenia publicznego i ścigane z oskarżenia prywatnego, który wynika z części szczególnej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r.

[163] Wyrok z 1 czerwca 2010 r., I OSK 1598/09.
[164] Dz. U. Nr 176, poz. 1242.
[165] Wyrok z 26 kwietnia 2010 r., I OSK 1476/09.
[166] Dz. U. Nr 124, poz. 149.
[167] Wyrok z 8 stycznia 2010 r., I OSK 864/09.
[168] Dz. U. Nr 152, poz. 1732 ze zm.
[169] Wyrok z 22 stycznia 2010 r., I OSK 891/09.

Kodeks karny. To prawo karne materialne przesądza o ciężarze gatunkowym popełnionego przez policjanta przestępstwa, a nie sposób wszczęcia procesu karnego w sprawach ściganych z urzędu[170].

W odniesieniu do spraw dotyczących równoważnika pieniężnego za remont lokalu przyjęto, iż zmiana rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego[171], dokonana z dniem 1 stycznia 2006 r. rozporządzeniem MSWiA z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego[172], pozostawała bez wpływu na uprawnienia emerytów i rencistów wynikające z ostatecznych decyzji o przyznaniu im prawa do omawianego świadczenia[173]. Z kolei w innych orzeczeniach zaprezentowano stanowisko odmienne, że uchylenie § 8 cyt. rozporządzenia z dniem 1 stycznia 2006 r. należy uznać za usunięcie formalnej podstawy prawnej do dalszego wypłacania równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego, po upływie 2005 r., skoro źródłem przyznania tego równoważnika nie było uprawnienie materialnoprawne sformułowane w ustawie, lecz jedynie formalna podstawa zawarta w tym przepisie, na której oparto decyzję administracyjną o przyznaniu od 2002 r. równoważnika pieniężnego[174].

Z art. 93 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[175] wynika, że sam fakt osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury nie może stanowić samodzielnej przesłanki do wypowiedzenia stosunku pracy pracownikowi mianowanemu. W tym celu konieczne jest wskazanie okoliczności racjonalizujących wybór określonego pracownika do zwolnienia, przy tym za taką okoliczność nie może zostać uznana ogólnie zarysowana polityka kadrowa[176].

Odnośnie do charakteru postępowania prowadzonego na gruncie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy[177] oraz wydanego w jego ramach postanowienia o zachowaniu w tajemnicy tożsamości osoby udzielającej inspektorowi informacji w sprawach objętych kontrolą ukształtowała się linia orzecznicza wskazująca na to, że jest to postępowanie o charakterze szczególnym, stanowiące jeden ze wstępnych etapów postępowania kontrolnego. Postępowanie to uregulowane jest całościowo w przepisach ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, w związku z czym nie mają do niego zastosowania przepisy k.p.a. Skoro postępowanie kontrolne uregulowane w art. 21 i nast. ustawy nie jest postępowaniem administracyjnym sensu *stricto*, wydane w jego ramach i toku postanowienie o zachowaniu w tajemnicy tożsamości świadka udzielającego inspektorowi informacji w sprawach objętych kontrolą nie może być traktowane jako postanowienie wydane w toku postępowania administracyjnego, a tym samym zażalenie na to postanowienie nie może być poddane kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 czy pkt 4 p.p.s.a.[178]

---

[170] Wyrok z 28 maja 2010 r., I OSK 1601/09.

[171] Dz. U. Nr 100, poz. 919.

[172] Dz. U. Nr 266, poz. 2246.

[173] Wyroki z 31 sierpnia 2010 r., I OSK 415/10 i I OSK 407/10.

[174] Wyroki jw.

[175] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

[176] Wyrok z 21 września 2010 r., I OSK 439/10.

[177] Dz. U. Nr 89, poz. 589 ze zm.

[178] Wyrok z 29 lipca 2010 r., I OSK 185/10 oraz postanowienia z: 27 lipca 2010 r., I OSK 264/10 i 26 października 2010 r., I OSK 380/10.

3.18. Sprawy mieszkaniowe

W tej kategorii przeważały sprawy dotyczące przyznania funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Do 12 maja 2005 r. nie było wątpliwości w kwestii przyznawania i wypłaty emerytom i rencistom policyjnym równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, a do 1 stycznia 2006 r. równoważnika za remont zajmowanego lokalu na zasadach stosowanych do funkcjonariuszy Policji. Wskutek nowelizacji rozporządzeń wykonawczych zaprzestano wypłaty przedmiotowych świadczeń emerytom (rencistom) policyjnym i zaczęto wydawać orzeczenia stwierdzające wygaśnięcie decyzji o przyznaniu tych równoważników. Za datę utraty podstawy prawnej do wypłaty omawianego świadczenia przyjęto dzień 12 maja 2005 r., tj. datę wejścia w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego[179], którego mocą został uchylony § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r., na podstawie którego przepisy rozporządzenia były stosowane do emerytów i rencistów policyjnych. W rezultacie stan prawny istniejący od dnia 12 maja 2005 r. nie dawał podstawy do nabycia przez emerytów i rencistów policyjnych prawa do omawianego równoważnika pieniężnego. Skutkiem tego zwolnienie ze służby funkcjonariusza Policji po tej dacie w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych czy rentowych sprawia, że decyzja przyznająca temu funkcjonariuszowi równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego staje się bezprzedmiotowa, co z kolei warunkuje stwierdzenie jej wygaśnięcia na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

W związku z opisaną sytuacją wpłynęło szereg skarg na bezczynność organów Policji, gdyż zaprzestano wypłaty równoważników pieniężnych emerytom policyjnym[180]. NSA przyjmował jednolicie, iż zmiana stanu prawnego dokonana nowelizacją określonego rozporządzenia MSWiA nie powodowała automatycznie wygaśnięcia decyzji administracyjnych przyznających funkcjonariuszom lub emerytom policyjnym prawa do równoważnika pieniężnego za remont czy brak lokalu mieszkalnego, przy tym zauważano, że decyzje przyznające prawo do równoważnika pieniężnego wskazywały, iż wypłata będzie następowała corocznie w wysokości ustalanej na podstawie obowiązujących stawek. Oznacza to, że przedmiotowe decyzje przyznawały uprawnionym osobom określone uprawnienia na przyszłość (bezterminowo), a przepisy regulujące daną materię nie określały zdarzenia czy warunków, z jakimi wiązałoby się ustanie bytu prawnego stosunku materialnoprawnego[181].

Istotną grupę stanowiły także sprawy w przedmiocie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu oraz dodatków mieszkaniowych przyznawanych w trybie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych[182].

Z art. 8 ust. 1, 3 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie wynika, iż zarządca domu czy osoba uprawniona do pobierania należności za lokal jest stroną postępowania w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego. Nie przesądza o tym także okoliczność, że takim podmiotom doręcza się taką decyzję, jej doręczenie następuje bowiem wyłącznie ze względów techniczno-informacyjnych[183].

[179] Dz. U. z 2005 r. Nr 70, poz. 633.

[180] Np. wyroki z dnia: 19 marca 2010 r., 1211/09; 17 marca 2010 r., I OSK 1219/09; 2 lutego 2010 r., I OSK 1176/09.

[181] Wyrok z 26 października 2010 r., I OSK 541/10, także wyrok z 24 marca 2010 r., I OSK 1576/09.

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

[183] Wyrok z 14 stycznia 2010 r., I OSK 1572/09.

Artykuł 5 ust. 3 zdanie drugie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, dodany ustawą z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, jest przepisem o charakterze procesowym i kompetencyjnym. Stanowi on, że o wymogu zamieszkiwania w oddzielnym pokoju orzekają powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, natomiast orzeczenie ww. organu wskazuje jedynie na fakt, że określona osoba posiada prawo do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju, co nie oznacza jednak, że niezależnie od sytuacji faktycznej w lokalu zajmowanym przez tę osobę jego powierzchnia winna zostać powiększona o 15 m^2 zgodnie z treścią art. 5 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Pojęcie „oddzielny pokój" ma znaczenie tylko wtedy, kiedy zachodzi konieczność dzielenia lokalu mieszkalnego z innymi osobami. Zatem w razie braku innych osób zamieszkujących w lokalu mieszkalnym nie można dokonać rozróżnienia na pokoje oddzielne i nieoddzielne[184].

Badając kwestię, czy w świetle art. 5 ust. 3, 4 i 5 ustawy – Prawo budowlane jest dopuszczalne wydanie przez organ decyzji o przyznaniu funkcjonariuszowi Straży Granicznej na jego wniosek lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej[185], gdy przydzielony lokal mieszkalny nie posiada świadectwa charakterystyki energetycznej, uznano, że taki pogląd nie znajduje podstawy w art. 5 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, świadectwo to sporządza się bowiem przed wydaniem lokalu mieszkalnego, natomiast wydanie lokalu mieszkalnego jest skutkiem decyzji o przydziale lokalu, a więc zdarzeniem późniejszym w stosunku do decyzji o przydziale lokalu[186].

3.19. Sprawy dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku

Zasadniczą większość, jak w latach ubiegłych, stanowiły orzeczenia NSA dotyczące świadczeń określonych w art. 83 ustawy, tj. emerytur lub rent w drodze wyjątku.

W sprawach świadczeń wyjątkowych uregulowanych w art. 82 i art. 83 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[187] podkreślono, że świadczenie to może być przyznane jedynie w razie kumulatywnego wystąpienia przesłanek wymienionych w powołanym przepisie, tj. niespełnienia z powodu szczególnych okoliczności warunków do uzyskania emerytury bądź renty, niemożności ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek podjęcia pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i braku niezbędnych środków utrzymania[188].

Szczególne okoliczności to nie tylko zdarzenia o charakterze siły wyższej, ale wszelkiego rodzaju sytuacje, które czynią daną osobę nieatrakcyjną na rynku pracy, pozostającą poza kręgiem zainteresowania pracodawców, oraz kiedy nie jest ona zdolna pod względem zdrowotnym do świadczenia pracy, choć nie legitymuje się orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy, ale jej stan zdrowia stawia ją na pozycji dużo gorszej niż osobę zdrową[189]. Za taką „szczególną okoliczność" może być uznane zdarzenie lub trwały stan wykluczający aktywność zawodową konkretnej osoby z powodu niemożności przezwyciężenia ich skutków. W szczególności może

[184] Wyrok z 5 października 2010 r., I OSK 804/10, także z dnia 14 lipca 2010 r., I OSK 321/10.

[185] Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.

[186] Wyrok z 21 lipca 2010 r., I OSK 344/10.

[187] Dz. U. Nr 12, poz. 1118 ze zm.

[188] M.in. wyroki: z 23 lutego 2010 r., I OSK 1760/09, z 20 kwietnia 2010 r., I OSK 130/10, z 29 kwietnia 2010 r., I OSK 172/10, z 11 czerwca 2010 r., I OSK 500/10.

[189] Wyrok z 16 lipca 2010 r., I OSK 687/10.

to dotyczyć niemożności zatrudnienia ze względu na cechy osobowe, które czynią daną osobę nieatrakcyjną na rynku pracy[190]. W art. 83 ust. 1 ustawodawca nie związał pojęcia „szczególne okoliczności" z datą powstania niezdolności do pracy. Za „szczególne okoliczności" w rozumieniu art. 83 ust. 1, powodujące niespełnienie ustawowych warunków do przyznania emerytury lub renty w trybie zwykłym, nie musi być uznawana jedynie okoliczność daty powstania całkowitej niezdolności do pracy i w konsekwencji ocena zaistnienia szczególnych okoliczności jedynie w tej dacie[191]. Kryterium „niezbędności" nie oznacza „niewystarczalności" środków na utrzymanie[192].

Orzeczenie o niezdolności do pracy stanowi okoliczność faktyczną, która podlega ocenie w postępowaniu o przyznanie świadczenia w drodze wyjątku, jednak ocena ta sprowadza się do zbadania, czy treść orzeczenia odpowiada wymogom zawartym w art. 83 ust. 1, a więc ma charakter formalny. Poza zakresem oceny pozostaje natomiast kwestia prawidłowości ustalenia stopnia niezdolności do pracy. Nadzór nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy należy zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy do Prezesa ZUS[193]. Prezes ZUS jest organem rentowym w rozumieniu art. 14 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co wynika z art. 4 pkt 6 tej ustawy w zw. z art. 66 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[194]. Rozpoznając sprawę o świadczenie w drodze wyjątku na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Prezes ZUS jest związany orzeczeniem komisji lekarskiej w zakresie ustalenia spełnienia ustawowej przesłanki całkowitej niezdolności wnioskodawcy do pracy, jeżeli orzeczenie to nie zostało przez niego zakwestionowane w trybie art. 14 ust. 4 i 5 pkt 3 tej ustawy[195].

Wyjątkowość świadczenia specjalnego oznacza, że nie można tego świadczenia traktować jako świadczenia zastępczego, gdy osoba ubiegająca się nie spełnia ustawowych warunków do uzyskania innego świadczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych czy świadczenia pielęgnacyjnego lub świadczenia z pomocy społecznej[196].

3.20. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

Artykuł 10 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów[197] stanowi, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona jest pełnoletnia i posiada własne dziecko. Wykładnia językowa przepisu art. 10 ust. 2 pkt 2 omawianej ustawy prowadzi do wniosku, iż świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona jest pełnoletnia i jest ojcem lub matką dziecka[198].

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wspiera osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania środków na bieżące utrzymanie od osób zobowiązanych do alimentacji. Podstawowym warunkiem uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy jest bezskuteczność egzekucji, którą ustawodawca zdefiniował w art. 2 pkt 2 ustawy. Przepis art. 2 pkt 7 lit. d/ ustawy stanowi nato-

[190] Wyrok z 29 kwietnia 2010 r., I OSK 151/10.
[191] Wyrok z 11 czerwca 2010 r., I OSK 500/10.
[192] Wyrok z 10 czerwca 2010 r., I OSK 352/10.
[193] Wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., I OSK 624/10.
[194] Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej u.s.u.s.
[195] Wyrok z 22 października 2010 r., I OSK 1207/10.
[196] Wyrok z 22 października 2010 r., I OSK 873/10.
[197] Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7.
[198] Wyrok z 7 września 2010 r., I OSK 662/10.

miast, że świadczenie z funduszu alimentacyjnego uznaje się za nienależnie pobrane, gdy osoba uprawniona w okresie ich pobierania otrzymała alimenty. Dobrowolna wpłata przez dłużnika alimentacyjnego, z pomięciem komornika, do rąk ustawowej przedstawicielki wierzycieli alimentacyjnych pewnej kwoty pieniędzy na poczet istniejących zaległości alimentacyjnych nie uprawnia do przyjęcia, że egzekucja stała się skuteczna, a co za tym idzie, nie powoduje utraty uprawnień do świadczenia. Zatem świadczenie pobierane w okresie, w którym nastąpiła taka wpłata, nie może zostać uznane za nienależnie pobrane. W obowiązującym stanie prawnym zasady zarachowania zapłaty i kolejności spłaty długów są uregulowane w art. 451 § 1–3 k.c, z których wynika m.in., że w braku oświadczenia dłużnika lub wierzyciela, na poczet długu którego należy zarachować zapłatę, spełnione świadczenie zalicza się na poczet najdawniej wymagalnego długu. Konieczne jest w takiej sytuacji ustalenie, na poczet którego długu (za który miesiąc) kwota uiszczona dobrowolnie przez dłużnika ma być zaliczona i dopiero wtedy będzie możliwa ocena, czy osoba uprawniona otrzymała alimenty w okresie pobierania świadczenia z funduszu alimentacyjnego[199].

W wyrokach z zakresu pomocy społecznej w przedmiocie zasiłków stałych i celowych wielokrotnie pojawiło się zagadnienie, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i art. 8 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, to jest uwzględnienia w dochodzie ogólnym osoby ubiegającej się o świadczenie dochodów z gospodarstwa rolnego. Kwestią sporną jest to, czy należy uwzględnić taki dochód, tylko gdy faktycznie osoba prowadzi gospodarstwo rolne i osiąga z tego tytułu dochody, czy także wtedy, kiedy z posiadanego gospodarstwa rolnego nie osiąga żadnych dochodów. Analiza art. 8 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej prowadzi do wniosku, iż określa on tzw. ryczałtowy tryb ustalania dochodu osiąganego z gospodarstwa rolnego. Przepis ten nie przewiduje wyjątków od przyjętej w nim zasady wyliczenia dochodu z gospodarstwa rolnego, co oznacza, że według tego przepisu bez znaczenia jest okoliczność, czy gospodarstwo rolne jest uprawiane, czy nie i z jakiego powodu oraz czy rzeczywiście przynosi ono dochody[200].

Kolejną istotną kwestią pojawiającą się w orzecznictwie w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest wykładnia art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, z którego wynika, że warunkiem wydania decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia nie jest wcześniejsze wydanie decyzji o zmianie lub uchyleniu decyzji przyznającej świadczenie. W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej dokonuje się weryfikacji wysokości przyznanego świadczenia lub weryfikacji samego faktu jego przyznania, by zapobiec dalszemu pobieraniu świadczeń z pomocy społecznej w sposób niewłaściwy, natomiast w postępowaniu o zwrot nienależnie pobranych świadczeń organ ustala przesłanki dowodzące, że doszło w danym przypadku do pobrania świadczenia nienależnego i orzeka w kwestii zwrotu tego świadczenia. Decyzja wydawana na podstawie art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, która zmienia lub uchyla pierwotną decyzję przyznającą prawo do określonych świadczeń z pomocy społecznej, mając charakter decyzji konstytutywnej, nie może uchylać lub zmieniać decyzji przyznającej prawo do określonych świadczeń z pomocy społecznej wstecz (*ex tunc*)[201].

W odniesieniu do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, po jej nowelizacji spowodowanej wyrokiem TK P 27/07, powstały wątpliwości konstytucyjne dotyczące art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/. Wskutek nowelizacji zmieniono treść art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych[202],

[199] Wyrok z 28 lipca 2010 r., I OSK 597/10.

[200] Wyroki z: 21 października 2010 r., I OSK 928/10, 18 lutego 2010 r., I OSK 1425/09, 18 marca 2010 r., I OSK 1651/09 oraz 17 lutego 2010 r., I OSK 1292/09.

[201] Wyrok z 26 marca 2010 r., I OSK 1582/09.

[202] Art. 1 pkt 8 lit. a/ ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 233, poz. 1456).

natomiast nie uchylono art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ww. ustawy. Stosowanie wykładni gramatycznej art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ w obecnym ich brzmieniu godzi w zasadę równości określoną w art. 32 Konstytucji, zgodnie z którą to wykładnią przepis art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nigdy nie będzie mógł być podstawą do przyznania świadczeń pielęgnacyjnych na rzecz współmałżonka, natomiast wykładnia systemowa i celowościowa jest zgodna ze stanowiskiem TK. W myśl tej ostatniej świadczenie pielęgnacyjne będzie mogło być przyznawane na rzecz współmałżonka, jeśli zostaną spełnione pozostałe przesłanki warunkujące – co do zasady – możliwość ubiegania się o ten rodzaj świadczenia. Dokonana w ten sposób wykładnia nie narusza art. 6 k.p.a. nakazującego organom działanie na podstawie przepisów prawa. Należy bowiem mieć na względzie, że jak stwierdził to TK w wyroku z 8 maja 2005 r., SK 22/99, orzeczenie o niezgodności przepisu z Konstytucją oznacza przypisanie atrybutu konstytucyjności nie pewnej jednostce redakcyjnej bez względu na jej treść, lecz normie określonej treści zawartej w tym przepisie, ustalonej w wyniku interpretacji.

W powołanym na wstępie wyroku TK o P 27/07 w części końcowej uzasadnienia wyroku Trybunał wyraźnie zwrócił uwagę, że wprawdzie orzeczenie o niekonstytucyjności dotyczy wyłącznie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, ale do organów stosujących przepisy tej ustawy będzie należeć ocena skutków stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego art. 17 ust. 1 ustawy w konfrontacji z innymi przesłankami określającymi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał w tym miejscu zwrócił szczególną uwagę na znaczenie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ustawy dla sprawy, w której zapadł wyrok, a w którym to stanie faktycznym o świadczenie pielęgnacyjne wystąpił współmałżonek. Redakcja pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, ograniczona jedynie do przepisu art. 17 ust. 1 omawianej ustawy, uniemożliwiła wprawdzie Trybunałowi zajęcie stanowiska odnośnie do ww. art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ustawy o świadczeniach rodzinnych, lecz tą końcową wypowiedzią Trybunał zasygnalizował istotę problemu i tym samym wprost zauważył, że to organ orzekając w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na opiekę nad współmałżonkiem musi „ocenić skutek stwierdzenia niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 cytowanej ustawy" w dawnym brzmieniu[203].

W orzecznictwie pojawiło się również zagadnienie stosowania prawa wspólnotowego w zakresie przyznawania świadczeń rodzinnych. Zgodnie z art. 23 a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy członek rodziny uprawnionej do świadczeń rodzinnych przebywa poza granicami RP, w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, właściwy organ przekazuje wniosek wraz z dokumentami do marszałka województwa. Trafnie przyjęły sądy administracyjne obu instancji, że przepis art. 10 § 1 lit. a/ rozporządzenia Rady Nr 574/72 stosuje się, gdy istnieje ryzyko kumulacji prawa wynikającego z art. 73 rozporządzenia Rady Nr 1408/71 oraz prawa do świadczeń rodzinnych przyznawanych na podstawie ustawodawstwa krajowego państwa miejsca zamieszkania wyłącznie z tytułu zamieszkiwania w danym państwie (czyli tak jak w polskiej ustawie o świadczeniach rodzinnych). Przedmiotowy przepis stanowi, że prawo do świadczeń lub zasiłków rodzinnych należnych zgodnie z ustawodawstwem Państwa Członkowskiego, w którym nabycie prawa do świadczeń lub zasiłków nie jest uzależnione od warunku ubezpieczenia, zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek, jest zawieszone, jeżeli w tym samym okresie i dla tego samego członka rodziny przyznane są świadczenia tylko zgodnie z krajowym ustawodawstwem innego Państwa Członkowskiego lub w zastosowaniu z art. 73, 74, 77 lub 78 rozporządzenia do wysokości kwoty tych świadczeń. Żeby w ogóle można zastosować przepisy powołanych rozporządzeń Rady dotyczące zbiegu świadczeń czy zakresu ich kumulacji, organy administracji

[203] Wyroki z: 30 kwietnia 2010 r., I OSK 115/10, 26 marca 2010 r., I OSK 1699/09, 26 kwietnia 2010 r., I OSK 76/10 oraz 26 kwietnia 2010 r., I OSK 61/10.

winny w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości i zrozumiały dla stron postępowania ustalić charakter oraz rodzaj uzyskanych świadczeń z państwa członkowskiego, w którym jest zatrudniony pracownik (ojciec dzieci), w stosunku do świadczeń państwa zamieszkania[204].

Kolejnym zagadnieniem, które pojawiło się w orzecznictwie, była kwestia nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych oraz ich zwrotu. Nakazanie zwrotu świadczenia nienależnie pobranego nie mogło być orzeczone w tej samej decyzji co odmowa przyznania świadczenia. W myśl art. 30 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych do zwrotu jest obowiązana osoba, która pobrała nienależne świadczenie. Dopiero zatem gdy uprawomocni się decyzja uznająca dane świadczenie za nienależnie pobrane, można o takim świadczeniu mówić i nakazywać jego zwrot na takiej podstawie. Nie jest natomiast możliwe orzekanie o tych sprawach równocześnie, w jednej decyzji[205].

3.21. Sprawy z zakresu edukacji oraz stopni i tytułów naukowych

Sprawy o nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów **w** znacznej części obejmowały problematykę stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Opinie wydane w umorzonym postępowaniu habilitacyjnym prowadzonym przez radę wydziału i wydane w innym postępowaniu administracyjnym są dowodem w sprawie, jednak nie wiążą organu prowadzącego w postępowaniu prowadzonym przez Centralną Komisję, a więc nie ma przeszkód, by opinie wydane wcześniej wykorzystać jako podlegający ocenie dowód w sprawie[206].

Artykuł 29 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki[207] odsyłający w postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., nie zakazuje organowi, pomimo daleko idących odmienności, stosowania art. 10 § 1 k.p.a., w szczególności wypowiedzenia się wnioskodawcy w kwestiach najistotniejszych[208].

Termin wygaśnięcia pozwolenia na utworzenie uczelni wyższej, o którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym[209], należy liczyć od daty dokonania prawomocnego wpisu do rejestru uczelni niepublicznych prowadzonego przez właściwego ministra. Stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej pierwszy statut uczelni prowadziłoby do podważenia podstaw kilkunastoletniego funkcjonowania uczelni, a w konsekwencji także praw nabytych przez osoby w niej studiujące[210].

Do rektora będącego z mocy art. 60 ust. 6 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym jednoosobowym organem uczelni nie stosuje się art. 24 k.p.a. dotyczącego wyłączenia pracownika[211]. Nie dotyczy to jednak prorektora upoważnionego do działania w imieniu rektora, gdyż nie może on

[204] Wyrok z 28 maja 2010 r., I OSK 232/10.

[205] Wyrok z 22 lipca 2010 r., I OSK 619/10.

[206] Wyrok z 17 sierpnia 2010 r., I OSK 720/10.

[207] Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm. – dalej jako ustawa o stopniach naukowych.

[208] Wyroki z: 17 sierpnia 2010 r., I OSK 720/10, 9 marca 2010 r., I OSK 1384/09, 27 kwietnia 2010 r., I OSK 1226/09.

[209] Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

[210] Wyrok z 26 października 2010 r., I OSK 902/10.

[211] Wyroki z: 11 sierpnia 2010 r., I OSK 311/10, 28 lipca 2010 r., I OSK 308/10, 16 lipca 2010 r., I OSK 1088/1, 15 czerwca 2010 r., I OSK 335/10.

być uznany za osobę piastującą funkcję, która nie podlegałaby wyłączeniu na zasadzie określonej w art. 24 § 1 pkt. 5 k.p.a. przy ponownym rozpatrzeniu sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a. Wydanie aktu po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez upoważnioną przez rektora osobę, która rozpoznała sprawę w pierwszej instancji, stanowi istotne naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 24 §1 ust. 5 k.p.a., co może mieć istotny wpływ na wynik sprawy[212].

3.22. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

Na tle chorób zawodowych nadal aktualna jest kwestia legitymacji procesowej do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Problem ujawnił się w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych. W przeważającej mierze orzeczenia sądu niejako milcząco zaakceptowały pogląd, że pracodawca nie może być pozbawiony legitymacji procesowej nawet w sprawach, w których odmówiono stwierdzenia choroby zawodowej u pracownika, ponieważ wyraźnie nie odnosiły się do tej kwestii w orzeczeniach, w których pracodawca był stroną. Jednak w sprawie II OSK 1551/09 NSA zajął kontrowersyjne stanowisko, iż były pracodawca nie ma przymiotu strony z uwagi brak interesu prawnego w sprawie ustalenia choroby zawodowej u swojego byłego pracownika.

Istotną kategorię stanowią sprawy dotyczące przekształcenia zakładu opieki zdrowotnej i zmian jego statutu. NSA w sprawach II OSK 887/09 i II OSK 1060/10 przyjął, iż nie są dopuszczalne, bo ustawową regulację (art. 40 i 44a ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej) naruszają takie zmiany organizacyjne zakładu, które prowadzą do utworzenia stanowiska „pielęgniarki koordynującej" i „pielęgniarki prowadzącej" w miejsce obligatoryjnie obsadzanych w drodze konkursu i tożsamych w zakresie merytorycznych stanowisk „naczelnej pielęgniarki", „przełożonej pielęgniarek zakładu" oraz „pielęgniarki oddziałowej". Taka „reorganizacja" umożliwia obejście obowiązującej procedury konkursowej, a w konsekwencji dowolne obsadzanie tych stanowisk, bez względu na posiadane kwalifikacje.

W świetle art. 103 ust. 1 pkt 7 oraz art. 104 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[213] urzędowa kontrola żywności przy kontrolowaniu sklepu dotyczy warunków przechowywania i sprzedaży, może odbywać się zarówno w dzień, jak i w nocy, a kontrolerzy mogą wchodzić do wszystkich pomieszczeń w celu wykonywania swoich ustawowych uprawnień. Wynika to również z art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) Nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz postanowienia ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 4 ust. 1 pkt 3). Utrudnianie przeprowadzenia kontroli żywności podlega zgodnie z art. 103 ust. 1 pkt 7 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia karze pieniężnej do wysokości w nim przewidzianej[214]. Dopuszczalna jest sytuacja, w której organ sanitarny, pomimo uprzedniego wydania decyzji o obowiązku dostosowania oznakowania produktu do wymogów prawa i zakreśleniu stosownego terminu na wykonanie tego obowiązku, nałoży karę pieniężną nie czekając na upływ tego terminu. Z art. 103 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia wynika, że sam fakt naruszenia wymagań określonych w przepisach tam wymienionych zobowiązuje organ do nałożenia kary pieniężnej[215].

[212] Wyrok z 24 listopada 2010 r., I OSK 1360/10.
[213] Dz. U. Nr 171, poz. 1225.
[214] Sygn. akt II OSK 1519/09.
[215] Sygn. akt II OSK 1749/09.

3.23. Sprawy z zakresu posiadania broni i amunicji

Sprawy z tego zakresu dotyczyły w większości cofnięcia pozwolenia na różnego rodzaju broń, głównie myśliwską. Uchwała o II OPS 4/09 wyeliminowała rozbieżności pojawiające się w latach minionych co do możliwości cofnięcia pozwolenia na broń osobom prawomocnie karanym za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu. Konsekwentnie przyjmowano stanowisko, że samo skazanie prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu oznacza, że osoba skazana może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, co uzasadnia cofnięcie pozwolenia na broń takiej osobie na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji. Natomiast w przypadku skazania za innego rodzaju przestępstwa powoływano się na utrwaloną już w orzecznictwie zasadę, że nie pozwala to na „automatyczne" przyjęcie, że w stosunku do sprawcy zachodzi obawa niewłaściwego użycia broni[216].

3.24. Sprawy z zakresu obronności

Sprawy z zakresu obronności dotyczyły orzeczenia o zdolności do służby wojskowej oraz zmiany kategorii zdolności do służby wojskowej.

Zgodnie z art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w razie stwierdzenia kilku chorób i ułomności przy określaniu zdolności do czynnej służby wojskowej rozpatruje się łącznie wszystkie ograniczenia spowodowane tymi chorobami i ułomnościami. Pozwala to zaliczyć badaną osobę do niższej kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej, niż wynikałoby to z kategorii zdolności ustalonej dla poszczególnych chorób i ułomności; w takim przypadku decyduje ocena ogólnej sprawności psychofizycznej badanego[217].

Artykuł 29 ust. 1 ustawy nie upoważnia wojskowych komisji lekarskich do ponownego orzekania na wniosek poborowego lub z urzędu o zdolności do czynnej służby wojskowej, jeżeli w stanie jego zdrowia nastąpiły istotne zmiany. W takiej sytuacji zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ust. 4 ustawy, według którego ostateczne orzeczenie o zdolności do czynnej służby wojskowej może być w każdym czasie zmienione przez powiatową komisję lekarską z urzędu lub na wniosek poborowego lub wojskowego komendanta uzupełnień, jeżeli w stanie zdrowia poborowego nastąpiły istotne zmiany. Zatem właściwa rzeczowo do rozpoznania wniosku o zmianę kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej była – stosownie również do brzmienia art. 26 ust. 1 ustawy – powiatowa komisja lekarska, a nie wojskowa komisja lekarska[218].

3.25. Sprawy z zakresu kultury i sztuki

W tej kategorii przeważały sprawy, w których materialną podstawą rozstrzygnięcia były przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[219]. Z art. 89 pkt 1 wynika, że organem ochrony zabytków jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w którego imieniu zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków. Takie ustawowe powierzenie wykonywania zadań i kompetencji sprawia, iż nie tylko nie jest konieczne wydawanie przez ministra właściwego

[216] Por. wyroki z: 13 stycznia 2010 r., II OSK 1828/08 i 4 marca 2010 r., II OSK 318/09.

[217] Wyrok z 25 marca 2010 r., II OSK 1313/09.

[218] Wyrok z 8 września 2010 r., II OSK 1366/09.

[219] Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego odrębnego upoważnienia do działania w jego imieniu przez Generalnego Konserwatora Zabytków w sprawach o wskazanym wyżej zakresie przedmiotowym, ale również do udzielania pełnomocnictwa do reprezentowania ministra w postępowaniach sądowoadministracyjnych w sprawach dotyczących wydanych rozstrzygnięć w zakresie, o którym mowa w art. 89 ustawy[220].

Brak jest podstaw do wydawania przez miejskiego konserwatora zabytków decyzji o podziale zabytku nieruchomego, gdy przed sądem powszechnym toczy się postępowanie działowe dotyczące tej samej zabytkowej nieruchomości. W takiej sytuacji sąd powszechny przed wydaniem postanowienia zasięga opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków i nie ma wtedy zastosowania art. 93 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[221].

Ochrona konserwatorska wynikająca z wpisu do rejestru zabytków ogrodu obejmuje nie tylko starodrzew, ale przede wszystkim historyczną kompozycję przestrzenną, założenia oraz powiązania widokowe[222] Sam związek natomiast danego obiektu czy obszaru z wydarzeniami historycznymi nie jest jeszcze wystarczającym powodem do uznania konieczności wpisu tego obszaru do rejestru zabytków. Niematerialna wartość (tradycja miejsca) nie może być bowiem powodem wpisania do rejestru substancji znajdującej się na danym terenie, jeżeli substancja ta nie spełnia pozostałych kryteriów wymienionych w definicji zabytku[223].

Brak składów orzekających Komisji Prawa Autorskiego po wyroku TK SK 40/04 uznającym za niezgodny z Konstytucją art. 108 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[224] nie zamyka możliwości prowadzenia postępowania w trybie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego[225].

3.26. Sprawy z zakresu ochrony informacji niejawnych

Sprawy rozpoznawane na gruncie ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych[226] dotyczyły cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa oraz odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Jednym z głównych argumentów podnoszonych w tych sprawach było ograniczanie skarżącym prawa do sądu na skutek rygorystycznych uregulowań zawartych w ww. ustawie. Zgodnie z art. 35 ust. 5 tej ustawy organ ma zadanie ustalenia, czy istnieją niedające się usunąć wątpliwości co do osoby, wobec której toczy się postępowanie sprawdzające, mające na celu ustalenie, czy osoba ta daje rękojmię zachowania tajemnicy. Cofając bądź odmawiając wydania poświadczenia bezpieczeństwa organy nie dokonywały oceny, czy ujawnione wobec nich wątpliwości mają charakter usuwalny, czy nie. Ponadto organy prowadzące postępowanie sprawdzające przedwcześnie i bez wnikliwej oceny stanu faktycznego sprawy przyjmowały, że osoba sprawdzana nie daje rękojmi właściwego postępowania z informacjami niejawnymi. W jednej ze spraw organ cofnął poświadczenie bezpieczeństwa z powodu postawienia przez prokuraturę zarzutu ujawnienia tajemnicy państwowej, mimo iż w dacie wydania zaskarżonej decyzji toczące się postępowanie karne było już umorzone na skutek braku dowodów popełnienia zarzucanego czynu.

[220] Postanowienie z 13 października 2010 r., II OZ 974/10.
[221] Wyrok z 20 października 20101 r., II OSK 1614/09.
[222] Wyrok z 16 kwietnia 2010 r., II OSK 884/09.
[223] Wyrok z 15 września 2010 r., II OSK 17171/09.
[224] Dz. U. Nr 80, poz. 904 ze zm.
[225] Wyrok z 7 września 2010 r., II OSK 1125/09.
[226] Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, ze zm.

Zgodnie z art. 48k ust. 1 i 3 tej ustawy sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym, a wyrok uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi. Ponadto odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko właściwej służbie ochrony państwa. Skarżącemu oraz osobie upoważnionej do obsady stanowiska doręcza się odpis wyroku. Ograniczenie jawności postępowań z zakresu ochrony informacji niejawnych można zaobserwować również na etapie postępowania administracyjnego, gdyż art. 36 ust. 4a i art. 48f ust. 2 powołanej ustawy przewidują możliwość odstąpienia od uzasadnienia faktycznego decyzji lub jej ograniczenia w zakresie, w jakim udostępnienie informacji osobie sprawdzanej mogłoby spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących porządku publicznego, obronności, bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych lub gospodarczych państwa.

W odniesieniu do wniosku Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka skierowanego do Szefa CBA o udzielenie informacji publicznej dotyczącej danych statystycznych prowadzonych przez CBA kontroli operacyjnych NSA wyraził pogląd, że ujawnienie danych statystycznych dotyczących kontroli operacyjnych prowadzonych przez CBA, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[227] nie zagraża tym wszystkim dobrom, które ma chronić ustawa o ochronie informacji niejawnych. Natomiast wiedza społeczeństwa o ilości wnioskowanych i prowadzonych kontroli operacyjnych może i powinna być jednym z elementów społecznej kontroli nad działalnością służb specjalnych, mającej na celu ochronę praw człowieka przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją tych służb w sferę prywatności[228].

3.27. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

Odnosząc się do kwestii wyłączenia uprawnień GIODO na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych w odniesieniu do zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, oraz zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 1a, przetwarzanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne, stwierdzono, że Generalnemu Inspektorowi nie przysługują uprawnienia określone w art. 12 pkt 2, art. 14 pkt 1 i 3–5 oraz art. 15–18. W art. 43 ust. 1 pkt 1 mowa jest o zbiorach objętych tajemnicą państwową ze względu na obronność lub bezpieczeństwo państwa, ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Analiza treści przepisu art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych w zestawieniu z uregulowaniem art. 14 prowadzi więc do wniosku, że w odniesieniu do zbiorów danych objętych tajemnicą państwową GIODO zachowuje uprawnienie określone w art. 14 pkt 2 ustawy, tj. może żądać złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wzywać i przesłuchiwać osoby w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego. O braku możliwości kontroli przez GIODO na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych procesu przetwarzania danych osobowych stanowiących tajemnicę państwową można mówić bowiem tylko w sytuacji jednoznacznego ustalenia, że wszystkie dane mają taki charakter. W tym celu nawet w stosunku do zbiorów danych określonych w art. 43 ust. 1 pkt 1 GIODO zachował uprawnienia, o jakich mowa w art. 14 pkt 2 ustawy[229].

Co do obowiązku informacyjnego ustanowionego w art. 33 ustawy o ochronie danych osobowych NSA wskazał, że przy stosowaniu przepisu art. 33 ustawy należy mieć na uwadze, iż obowiązek informacyjny ustanowiony tym przepisem jest korelatem uprawnienia osoby fizycznej do kontroli przetwarzania swoich danych osobowych. Uprawnienie przyznane osobie, której dane do-

[227] Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zm.

[228] Sygn. akt I OSK 1149/10.

[229] Wyrok z 17 sierpnia 2010 r., I OSK 1426/09.

tyczą, uregulowane w art. 32 i 33 ustawy, stanowi gwarancję konstytucyjnej zasady autonomii informacyjnej jednostki. Realne wykonywanie tych uprawnień musi być więc zabezpieczone poprzez skuteczne wymuszenie obowiązków spoczywających na administratorach danych osobowych[230].

W odniesieniu do rozumienia art. 23 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 23 ust 4 ustawy o ochronie danych osobowych dopuszczalność przetwarzania danych osobowych jest uwarunkowana spełnieniem kumulatywnie dwóch przesłanek: przetwarzanie danych jest niezbędne do wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratora danych albo odbiorców danych i przetwarzanie to nie narusza praw i wolności osoby, której dane te dotyczą. Przesłanka niezbędności związana jest bezpośrednio z prawnie usprawiedliwionymi celami, dla których realizacji przetwarzane są dane. Ustalając bowiem te prawnie usprawiedliwione cele można dopiero dokonać oceny, czy przetwarzane dane są faktycznie niezbędne dla ich realizacji. Ustawodawca w ust. 4 art. 23 ustawy wskazał, co w szczególności należy uznać za prawnie usprawiedliwiony cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 5 tego przepisu. Takim celem określonym w pkt 1 ust. 4 jest marketing bezpośredni własnych produktów lub usług administratora danych. Ustawodawca wprowadzając do ustawy powołany przepis ust. 4 art. 23 sprecyzował pojęcie „prawnie usprawiedliwiony cel", o którym mowa w ust. 1 pkt 5. Punkt 1 ust. 4 odnosi się do marketingu bezpośredniego własnych produktów lub usług. Posługuje się pojęciem „własny produkt", a nie „produkt lub usługa" czy „towar". W ramach własnej działalności może być rozpowszechniany „towar" lub „produkt", ale przez to ten towar lub produkt nie staje się „produktem własnym" w rozumieniu pkt 1 ust. 4 art. 23. Odmienna interpretacja przeczyłaby racjonalności ustawodawcy, gdyż w ogóle zbędne byłoby precyzowanie, że marketing bezpośredni dotyczy własnych produktów lub usług.[231]

Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych w razie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 1 pkt 8, dalsze przetwarzanie kwestionowanych danych jest niedopuszczalne, ale administrator danych może jednak pozostawić w zbiorze określone dane, wyłącznie aby uniknąć ponownego wykorzystania danych tej osoby w celach objętych sprzeciwem. Oznacza to, że nie w każdym przypadku zachowywane są dane nawet dla uniknięcia ponownego ich wykorzystania. Pozostawienie tych danych musi wynikać z jakiejś określonej indywidualnej sytuacji, która uzasadnia pozostawienie danych, np. gdy dane osobowe są przetwarzane w celu wykonania umowy i w celach marketingowych[232].

Zgodnie z art. 1 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych. Z uwagi na treść art. 6 ustawy oraz brak jakichkolwiek ograniczeń w dalszych przepisach ustawy należy przyjąć, iż omawiana ustawa nie wyłącza informacji o osobach fizycznych prowadzących działalność gospodarczą spod pojęcia danych osobowych ani spod ochrony gwarantowanej tym aktem prawnym[233].

3.28. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

W odniesieniu do spraw z zakresu informacji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[234] kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa. Oznaczało to posługiwanie się nadal bardzo szerokim pojęciem tej informacji. Uznawano, że jest nią każda wiadomość nie tylko wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne,

[230] Wyrok z 13 lipca 2010 r., I OSK 1395/09.
[231] Wyrok z 5 stycznia 2010 r., I OSK 399/09.
[232] Wyrok z 13 kwietnia 2010 r., I OSK 1156/09.
[233] Wyrok z 15 marca 2010 r., I OSK 756/09.
[234] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

ale i odnosząca się do nich czy do innych podmiotów pełniących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem skarbu państwa[235]. Podkreślano przy tym, że dla traktowania informacji jako publicznej decydujące jest nie samo jej wytworzenie, lecz fakt, że została pozyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych[236].

Nie każda forma informacji podlega natomiast pełnemu udostępnieniu, i to nie tylko z uwagi na tajemnice chronione. Materiały audiowizualne i teleinformatyczne z sesji rady organ ma obowiązek udostępnić, jeżeli nie został sporządzony protokół i jeżeli w pełni rejestrują one obrady. Realizacja celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej, następuje bowiem co do zasady przez dostęp do protokołów[237].

W orzecznictwie można jednak zaobserwować tendencję do ograniczania pojęcia informacji publicznej poprzez wyłączanie z jej zakresu tzw. dokumentów wewnętrznych, nie odnoszących się do spraw publicznych, choć wytworzonych lub znajdujących się w dyspozycji podmiotów zobowiązanych na tle ustawy do udostępniania informacji.

O tym, czy wewnętrzna korespondencja urzędowa ma charakter informacji publicznej, decyduje zawarta w niej informacja. Jeżeli dotyczy ona sporządzania skargi kasacyjnej, a nie znajduje się w aktach sprawy, ma charakter nieoficjalny i odnosi się nie do spraw publicznych, lecz organizacyjnych i porządkowych[238]. Nie każde pismo prokuratora nadrzędnego do prokuratora podległego mające charakter pisma instrukcyjnego jest informacją publiczną, zależy to bowiem od zawartej w nim materii[239]. Takiego charakteru nie ma pismo zawierające rodzaj opinii operacyjnej związanej ze wskazaniem konkretnych wyników kontroli w odniesieniu do prowadzonego postępowania przygotowawczego[240].

Na tle pojęcia informacji publicznej wskazywano też, że takiego charakteru nie mają informacje *ad personam*. Dlatego nie stanowią informacji publicznej dane o wysokości nagród finansowych wypłaconych zastępcy komendanta straży miejskiej[241].

W orzecznictwie wyróżnia się informacje proste i przetworzone, wskazując na różne warunki ich udostępnienia. Pierwsze z nich są dostępne dla każdego, natomiast udzielanie danych przetworzonych musi być uzasadnione ze względu na istniejący szczególny interes publiczny. W przypadku informacji przetworzonej mamy do czynienia z wytworzeniem nowej informacji[242]. Za przetworzoną należy uznać taką informację, do której wytworzenia konieczne jest zaangażowanie podmiotu oraz działania, które nie przybierają postaci wyłącznie technicznego przeniesienia danych[243].

Jednocześnie w orzecznictwie sprecyzowano warunki formalne i merytoryczne związane z wykazywaniem szczególnego interesu publicznego, upoważniającego do dostępu do informacji przetworzonej. Artykuł 3 ust. 1 pkt 1 ustawy nie może być interpretowany w ten sposób, że dla uzyskania informacji publicznej wyłącznie na wnioskodawcy spoczywa obowiązek wykazania, że żądane informacje mają istotne znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego,

[235] Wyroki z dnia: 16 marca 2010 r., I OSK 1643/09, 18 sierpnia 2010 r., I OSK 775/10 czy I OSK 844/10, oraz 5 listopada 2010 r., I OSK 1469/10, I OSK 1470/10, I OSK 1501/10.

[236] Wyrok z 18 sierpnia 2010 r., I OSK 844/10.

[237] Wyrok z 16 kwietnia 2010 r., I OSK 14/10.

[238] Wyrok z 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10.

[239] Wyrok z 11 stycznia 2010 r., I OSK 1541/09.

[240] Wyrok z 5 listopada 2010 r., I OSK 1334/10.

[241] Wyrok z 14 września 2010 r., I OSK 1035/10.

[242] Wyroki z: 3 sierpnia 2010 r., I OSK 1727/09, 3 sierpnia 2010 r., I OSK 787/10.

[243] Wyrok z 17 czerwca 2010 r., I OSK 495/10.

lecz adresat wniosku powinien ustalić, ocenić i wykazać, że udzielenie żądanej informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Dla dokonania takiej oceny znaczenie ma nie tylko intencja wnioskodawcy i wskazany przez niego cel, lecz także istota i charakter żądanej informacji[244].

Odmowa udzielenia informacji przetworzonej z uwagi na brak interesu publicznego może dotyczyć tylko części, której żądanie wymaga przetworzenia. Należy to oceniać na korzyść wnioskodawcy[245].

W orzecznictwie równie szeroko traktowano pojęcie podmiotów obowiązanych do udzielania informacji. Winien jej udzielić podmiot dysponujący daną informacją, do którego został złożony wniosek[246]. Do kategorii takich podmiotów zaliczono m.in. rektora kierującego uczelnią publiczną[247] czy przedsiębiorstwa energetyczne stanowiące przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i wykonujące zadania publiczne[248], a także dyrektora szkoły publicznej[249]. W sprawach z zakresu dostępu do informacji funkcję organu wyższego stopnia nad prezesem sądu sprawuje prezes sądu nadrzędnego, a nie minister sprawiedliwości[250].

Kontynuowano również dotychczasowe stanowisko odnośnie do form załatwienia sprawy o udostępnienie informacji publicznej. Udostępnienie informacji jest czynnością, materialno-techniczną[251], a decyzje dotyczą odmowy udzielenia informacji z uwagi na tajemnice prawnie chronione czy umorzenia postępowania[252]. W decyzji należy wskazać podstawę odmowy jej udzielenia[253].

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi dominowały skargi na bezczynność w zakresie udostępniania informacji publicznej. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że skargi takiej nie trzeba poprzedzać środkami zaskarżenia, w tym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa[254]. Skargi na bezczynność służą nie tylko wobec milczenia organu, ale również w przypadku sporu między wnioskodawcą a adresatem wniosku co do charakteru żądanej informacji[255]. Skarga taka przysługuje także, gdy adresat wniosku uznaje, że żądana informacja nie spełnia wymogów z art. 1 ust. 1 ustawy[256]. Dlatego przedstawienie informacji innej od tej, której oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub nieadekwatnej do treści wniosku świadczy o bezczynności[257]. W ramach skargi na bezczynność sąd może też kontrolować wiarygodność twierdzenia organu, że nie posiada on wnioskowanej informacji[258].

W odniesieniu do odmowy udzielenia informacji dopuszczalna jest kontrola sądowa materialnych przesłanek utajnienia informacji w sprawach, których przedmiotem są akty (decyzje) będące następstwem klauzuli tajności, m.in. decyzje o odmowie udzielenia informacji pu-

[244] Wyrok z 3 sierpnia 2010 r., I OSK 787/10.
[245] Wyrok z 3 sierpnia 2010 r., I OSK 787/10.
[246] Wyrok z 22 czerwca 2010 r., I OSK 441/10.
[247] Wyrok z 18 sierpnia 2010 r., I OSK 775/10.
[248] Wyrok z 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10.
[249] Wyroki z 5 dnia listopada 2010 r., I OSK 1469/10, I OSK 1470/10 i I OSK 1501/10.
[250] Wyroki z 21 maja 2010 r., I OSK 299/10, I OSK 298/10, I OSK 297/10.
[251] Wyrok z 22 czerwca 2010 r., I OSK 441/10.
[252] Wyrok z 1 października 2010 r., I OSK 1193/10.
[253] Wyrok z 5 listopada 2010 r., I OSK 1494/10.
[254] Wyroki z: 3 sierpnia 2010 r., I OSK 757/10, 18 sierpnia 2010 r., I OSK 844/10, 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10.
[255] Wyrok z 7 lipca 2010 r., I OSK 592/10.
[256] Wyrok z 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10.
[257] Wyrok z 16 marca 2010 r., I OSK 1643/09.
[258] Wyrok z 5 listopada 2010 r., IOSK 1414/10.

blicznej. Stroną takiego postępowania powinien być organ, który był jednocześnie podmiotem uprawnionym do przyznania, zmiany lub zniesienia klauzuli tajności i mógłby przedstawić materialnoprawne przesłanki utajnienia oznaczonej informacji. W takich sprawach musi doznawać ograniczeń jawność rozprawy i uzasadnienia wyroku oraz dostęp stron do akt w rozmiarze koniecznym dla realizacji dyrektywy ustawy o ochronie informacji niejawnych[259].

3.29. Sprawy z zakresu lustracji

W sprawach z tego zakresu zasadnicze znaczenie miał wyrok TK wydany w trybie pytań prawnych WSA w Warszawie i NSA z 20 października 2010 r., P 37/09, uznający niezgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, dotyczących wyłączenia jawności postępowań w stosunku do wnioskodawcy.

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa

W 2011 r. w większości spraw wyeliminowano rozbieżności m.in. wskutek aktywności uchwałodawczej Izby Ogólnoadministracyjnej oraz narad i dyskusji nad wyłaniającymi się na bieżąco zagadnieniami prawnymi budzącymi wątpliwości interpretacyjne. Wyłaniają się jednak nowe kwestie budzące wątpliwości.

4.1. W wyroku z 25 stycznia 2010 r., II OSK 1865/09, odnoszącym się do kwestii unieważnienia uchwały rady gminy w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy, który będąc radnym uczestniczył w tym głosowaniu, NSA podzielił pogląd organu nadzoru oraz sądu pierwszej instancji, że wzięcie przez niego udziału w głosowaniu nad wyborem jego kandydatury na stanowisko przewodniczącego rady pozostaje w sprzeczności z art. 25a u.s.g., gdyż przepis stanowiący, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, został wprowadzony w celu zapewnienia uczciwego sprawowania przez radnego mandatu i zabezpieczenia przed naciskami ze strony organów samorządu terytorialnego z jednej strony, a z drugiej strony uniemożliwienia wyciągania korzyści ze sprawowanego mandatu. NSA dodał, że pojęcie interesu prawnego należy ujmować w kategoriach obiektywnych. Powołano się na przyjęty w orzecznictwie pogląd, że mieć interes prawny, to wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej. A zatem art. 19 ust. 1 u.s.g. stanowi podstawę do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym przewodniczącym rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego danej rady gminy. Mając na względzie uregulowanie zawarte w art. 25 ust. 8 u.s.g. zasadne jest stwierdzenie, że głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym. Nie można wykluczyć, że w przyszłości pojawią się rozbieżne stanowiska.

4.2. Pewna różnica stanowisk zarysowała się w kwestii uznania, jak należy kwalifikować nieprawidłowości przy wyborze na stanowisko dyrektora szkoły, o których mowa w § 8 pkt 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 października 2003 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki i trybu pracy komisji kon-

[259] Wyrok z 14 września 2010 r., I OSK 1047/10.

kursowej[260]. W wyroku z 18 lutego 2010 r., I OSK 1625/09, uznano, że mogą one dotyczyć wyłącznie nieprawidłowości postępowania konkursowego, a nie czynności podejmowanych przed wszczęciem tego postępowania, np. przy wyborze członków komisji konkursowej[261], natomiast w wyroku z 16 listopada 2010 r., I OSK 1445/10, przyjęto, że ewentualne nieprawidłowości w wyborze komisji konkursowej mogą mieć wpływ na końcowy wynik konkursu.

4.3. Przedstawiony wyrok I OSK 1445/10 zawiera również odstępstwo od stanowiska prezentowanego we wcześniejszych orzeczeniach NSA[262] w kwestii udziału kandydata na dyrektora szkoły w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności zarządzenia w sprawie unieważnienia konkursu na dyrektora szkoły, gdy ów kandydat konkurs ten wygrał. W ww. wyroku NSA uznał, że kandydat na dyrektora szkoły nie ma przymiotu strony w postępowaniu nadzorczym, ponieważ stronami takiego postępowania są jedynie organ nadzoru i jednostka samorządu terytorialnego, której aktu lub czynności rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy[263]. Natomiast w wyroku z 25 stycznia 2010 r., I OSK 1266/09, uznano, że zarządzenie o unieważnieniu konkursu na stanowisko dyrektora, które podlega ocenie w postępowaniu nadzorczym, dotyczy bezspornie sfery uprawnień kandydata wyłonionego w ramach postępowania, jest on bowiem uczestnikiem na prawach strony postępowania w sprawie ze skargi burmistrza gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody i Sąd powinien zapewnić mu udział w tym postępowaniu.

4.4. W odniesieniu do kognicji sądów administracyjnych do badania legalności rozstrzygnięć Komisji Majątkowej wydawanych na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[264], postanowieniem z 9 marca 2009 r., II OPS 1/08, zawieszono postępowanie w sprawie podjęcia uchwały w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie TK K 3/09. W konsekwencji NSA na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w związku z art. 193 p.p.s.a. w 2009 r. zawiesił postępowania sądowe w sprawach: II OSK 1742/08, II OSK 1736/08 oraz II OZ 662/09.

4.5. W odniesieniu do zagadnienia gruntów warszawskich rozbieżności zostały wyeliminowane uchwałą z 26 listopada 2008 r., I OPS 5/08.

4.6. W orzecznictwie w sprawach dotyczących reformy rolnej pewien niepokój wzbudziło postanowienie TK P 107/08, w którego uzasadnieniu napisano o utracie mocy obowiązującej dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania ww. dekretu. Była to kwestia, do której i urzędy, i sądy, zwłaszcza NSA, musiały się odnieść, gdyż § 5 rozporządzenia umożliwiał złożenie wniosku o uznanie, że dana nieruchomość ziemska jest wyłączona spod dekretu o reformie rolnej. Byli właściciele, głównie dworków i pałaców, oraz ich spadkobiercy występowali do wojewodów i ministra rolnictwa o stwierdzenie, że dana nieruchomość albo jej część nie była objęta przepisami dekretu o reformie rolnej, a Skarb Państwa przejął ją z rażącym naruszeniem prawa. Kwestie te zostały rozstrzygnięte uchwałą z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10.

---

[260] Dz. U. z 2003 r. Nr 189, poz. 1855 – wydane na podstawie art. 36a ust. 7a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w ówczesnym brzmieniu. Rozporządzenie to utraciło moc z w dniu 21 kwietnia 2010 r. i zostało zastąpione przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz. U. Nr 60, poz. 373), którego § 8 ust. 2 pkt 4 ma analogiczne brzmienie.

[261] Także wyrok z 3 lipca 2007 r., I OSK 593/07.

[262] Np. w wyroku NSA z 25 stycznia 2010 r., I OSK 1266/09.

[263] Także wyrok z 9 lipca 2010 r., I OSK 682/10.

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

4.7. Wyłoniły się rozbieżności na tle stosowania ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. W wyroku z 17 czerwca 2010 r., I OSK 717/10, NSA wyraził pogląd, że określone w ww. ustawie postępowanie zmierzające do odjęcia prawa własności do nieruchomości ma charakter administracyjny i nie ma żadnych podstaw prawnych, by przepisy ustawy tłumaczyć w sposób, który jest całkowicie niezgodny z jasno określonym celem ustawy i prowadziłby do znacznego opóźnienia realizacji inwestycji lub nawet przekreślenia możliwości osiągnięcia celów określonych ustawą. Natomiast w wyroku z 20 lipca 2010 r., I OSK 840/10 NSA, interpretując art. 34 ust. 2 ww. ustawy stanowiący, że odwołanie od decyzji administracyjnej wydanej w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji stronie albo w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, stwierdził, że strona, wnosząc odwołanie w terminie podanym przez organ w decyzji, wniosła je skutecznie niezależnie od tego, czy prawnie uchybiła terminowi. Z mocy bowiem samego art. 112 k.p.a., stosując się do zawartego w decyzji pouczenia (jakkolwiek błędnego), przyjąć należało, że dochowała ona terminu do wniesienia odwołania.

4.8. Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących leśnictwa, ochrony gruntów rolnych i leśnych, scalenia i wymiany gruntów, gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a także nasiennictwa, rybołówstwa oraz zagadnień weterynarii i ochrony zwierząt jest stabilne. Należy jednak wskazać na rozbieżność, która zaistniała w trakcie rozstrzygania sporów kompetencyjnych między Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a samorządowymi kolegiami odwoławczymi w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie nadania gospodarstwa rolnego wydanych na podstawie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym[265]. W postanowieniu z 27 października 2010 r., II OW 45/10, NSA wskazał, że zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ww. dekretu o nabyciu własności nieruchomości oraz o ustaleniu ceny nabycia lub o zwolnieniu od obowiązku jej zapłacenia orzekało prezydium powiatowej rady narodowej, a zatem z dniem 1 stycznia 1999 r. organem wydającym decyzje tego rodzaju w pierwszej instancji stał się starosta, o czym *expressis verbis* przesądził art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa[266]. Odmienny pogląd został zaprezentowany w postanowieniu z 5 listopada 2010 r., II OW 58/10, w którego uzasadnieniu NSA stwierdził, że stosownie do treści art. 11 ustawy kompetencyjnej z 1998 r. organem właściwym do orzekania w sprawach decyzji, dla których podstawą był dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r., jest starosta, ale jako organ wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jest wojewoda.

4.9. W sprawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego pojawiły się pewne rozbieżności na tle ustalenia przez radę gminy stawki wynoszącej 0%, która miałaby stanowić podstawę ustalenia opłaty planistycznej. **W** dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych nie budziło wątpliwości, iż ustalenie przez radę gminy zerowej stawki procentowej, która miałaby być podstawą ustalenia opłaty planistycznej, jest naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.

4.9.1. *Odmienny pogląd wyraził NSA* w wyroku z 6 maja 2010 r., II OSK 424/10, uznając, że treść norm art. 15 ust. 2 pkt 12 w powiązaniu z art. 36 ust. 4 ustawy u.p.z.p. pozwala wywieść, iż użyte przez ustawodawcę sformułowanie „stawki procentowe" stwarza możliwość ustalenia

[265] Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78.

[266] Dz. U. Nr 106, poz. 668, dalej: ustawa kompetencyjna z 1998 r.

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawek opłaty planistycznej o różnych wysokościach. Jeśli zatem rada gminy może uchwalić kilka stawek opłaty planistycznej, to mogą one być ustalone w różnej wysokości, w zależności od przeznaczenia danych terenów w planie. Stawka 0% jest możliwa, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p. (gdy nieruchomości te nie mogą być zbywane).

4.9.2. *Natomiast w wyrokach* z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10 i z 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, uznano, że obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. istnieje jedynie wtedy, kiedy zachodzą materialnoprawne przesłanki do ustalenia tej opłaty przewidziane w art. 36 ust. 4 ustawy p.z.p., a więc tylko w odniesieniu do terenów objętych planem, na których wartość nieruchomości wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu. Zatem gdy oczywiste jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie, to gmina nie ma obowiązku ustalania dla terenów, na których znajdują się te nieruchomości, stawki opłaty planistycznej.

4.9.3. *Ponadto w wyroku* z 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, NSA stwierdził, że ustalenie przez radę gminy w planie stawki 0% sugeruje, że wartość nieruchomości wzrasta w związku z uchwaleniem planu, ale gmina postanowiła jej nie pobierać, wprowadzając zwolnienie przedmiotowe od tej opłaty. Tymczasem art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. nie stwarza możliwości uznaniowego odstąpienia przez gminę od pobierania opłaty planistycznej poprzez ustalenie w planie miejscowym stawki tej opłaty w wysokości 0%. Odstąpienie od pobierania tej opłaty przez gminę może nastąpić wyłącznie wtedy, kiedy zajdą ustawowe przesłanki uzasadniające jej niepobieranie na terenach o określonym przeznaczeniu w planie (art. 36 ust. 4 ustawy), a więc gdy można przewidzieć, że nie nastąpi wzrost wartości nieruchomości położonych na tych terenach.

4.9.4. *Natomiast w wyroku* z 22 czerwca 2010 r., II OSK 545/10, NSA uznał, że warunkiem ustalenia opłaty planistycznej jest wzrost wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, który jest ustalany w postępowaniu administracyjnym z uwzględnieniem przepisów o gospodarce nieruchomościami, a więc przy użyciu opinii rzeczoznawcy majątkowego. Nie jest zatem dopuszczalne, aby już rada gminy w chwili uchwalania planu decydowała o tym, czy uchwalenie lub zmiana planu miejscowego spowoduje wzrost wartości nieruchomości.

4.9.5. *Należy także zwrócić uwagę* na dwa rozbieżne poglądy wyrażane w kwestii obowiązku określania w planie miejscowym ustaleń dotyczących stawki procentowej opłaty planistycznej. Według pierwszego z nich określenie stawki procentowej stanowiącej podstawę do ustalenia opłaty planistycznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest elementem obligatoryjnym planu, toteż brak tej stawki lub jej ustalenie na poziomie 0% prowadzi do stwierdzenia nieważności planu miejscowego[267]. W myśl drugiego nieustalenie lub określenie stawki procentowej opłaty planistycznej na poziomie 0% w planie miejscowym nie stanowi naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy p.z.p., jeżeli brak ustaleń lub stawka 0% dotyczą terenów stanowiących własność albo będących w użytkowaniu wieczystym gminy, której rada ten plan uchwala, czy jeżeli przeznaczenie tych terenów jest zbieżne z dotychczasowym ich wykorzystaniem i ich funkcją społeczno-gospodarczą[268].

4.10. *Kolejna odmienność poglądów ujawniła się* w orzeczeniach wydanych w wyniku rozpoznania spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy, gdy dla danego obszaru organy gminy uchwaliły studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

[267] Tak WSA w Krakowie w prawomocnym wyroku z 1 lutego 2010 r., II SA/Kr 1207/09.

[268] Wyroki NSA z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10 i 22 czerwca 2010 r., II OSK 545/10.

Analiza orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wskazuje, że w większości rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy administracyjne w ww. kwestii prezentowany był pogląd, zgodnie z którym uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wskazująca kierunki, w których powinno następować kształtowanie ładu przestrzennego, pomimo że w myśl art. 9 ust. 4 u.p.z.p. wiąże ona organ gminy przy realizacji polityki przestrzennej, stanowi tylko jeden z etapów poprzedzających uchwalanie planu miejscowego. Studium jako akt nie mający mocy powszechnie wiążącej (zgodnie z art. 9 ust. 5 u.p.z.p. studium nie jest aktem prawa miejscowego) nie może stanowić podstawy podejmowanych przez organ administracji publicznej rozstrzygnięć administracyjnych i nie zmienia tego fakt związania gminy ustaleniami studium przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do czasu zatem, kiedy ustalenia studium nie znajdą się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie wiążą powszechnie i nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych, a w szczególności ustalenia studium nie mogą być postawą decyzji o warunkach zabudowy[269].

Inne natomiast stanowisko zostało przedstawione w wyroku NSA z 6 lipca 2010 r., II OSK 990/09, w którym stwierdzono, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mogą determinować ustalenia decyzji o warunkach zabudowy. Jakkolwiek studium nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa, to nie jest pozbawione znaczenia prawnego, stanowi bowiem akt prawa wewnętrznego, który wiąże radę gminy przy uchwalaniu planu miejscowego oraz w razie braku planu przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Studium nie przesądza treści tej decyzji z uwagi na swoją ogólność, niemniej jednak jego ustalenia nie mogą być uznane za nieposiadające żadnego znaczenia, zwłaszcza gdy projektowane założenie inwestycyjne jest sprzeczne z postanowieniami studium.

Wspomnieć również należy, że powyższe orzeczenia zostały omówione na naradzie sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej w dniu 20 grudnia 2010 r. Przyjęto, że uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może stanowić podstawy podejmowanych przez organ administracji publicznej decyzji o warunkach zabudowy.

4.11. W orzecznictwie sądów administracyjnych kontrowersje budzi zagadnienie, czy odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska za opłaty podwyższone, o których mowa w art. 276 i art. 292 u.p.o.ś., zależy od jego winy lub innych okoliczności subiektywnych leżących po stronie takiego podmiotu, czy też odpowiedzialność takiego podmiotu ma charakter obiektywny i obowiązek uiszczenia podwyższonych opłat powstaje niezależnie od tego, czy brak wymaganego pozwolenia wynika z przyczyn leżących po stronie podmiotu korzystającego ze środowiska niezależnie od jego winy.

W 2010 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważało stanowisko, że obowiązek uiszczenia podwyższonej opłaty jest uwarunkowany wyłącznie zaistnieniem przesłanki obiektywnej, tj. korzystaniem ze środowiska mimo braku wymaganego pozwolenia. Uznawano, że przepis art. 276 ust. 1 u.p.o.ś. nie uzależnia obowiązku ponoszenia opłaty podwyższonej od przyczyn nieposiadania pozwolenia. Ustawodawca nie udzielił żadnego luzu decyzyjnego organom administracji publicznej w zakresie ewentualnego odstąpienia od opłaty podwyższonej czy ograniczenia jej wielkości[270]. NSA w wyroku z 30 września 2010 r., II OSK 1401/09, stwierdził, że sformułowanie art. 276 ust. 1 u.p.o.ś. jest kategoryczne i nie daje żadnych możliwości warto-

[269] Por.: wyrok NSA z 23 czerwca 2010 r., II OSK 1025/09; prawomocne wyroki WSA w Poznaniu: z 21 lipca 2010 r., IV SA/Po 401/10 oraz z 28 lipca 2010 r., II SA/Po 204/10 i II SA/Po 205/10.

[270] Np. WSA w Kielcach w wyroku z 9 sierpnia 2010 r., II SA/Ke 337/10. Od tego wyroku wniesiono skargę kasacyjną II OSK 2359/10, podobnie jak w innych wyrokach sądów pierwszej instancji oczekujących na rozstrzygnięcie NSA.

ściowania przyczyn korzystania ze środowiska bez zezwolenia. Nie ma zatem miejsca w postępowaniu o poniesienie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia na rozważanie przyczyn nieposiadania tego pozwolenia. Podwyższona opłata nie jest uzależniona od stopnia winy korzystającego ze środowiska, przyczynienia się innego podmiotu do tego faktu, tylko od braku pozwolenia[271]. Jednak NSA w wyroku z 20 kwietnia 2010 r., II OSK 785/09 i z 1 czerwca 2010 r., II OSK 871/09, stwierdził, że trzeba wziąć pod uwagę przyczyny braku wymaganego pozwolenia oraz ustalić przesłanki, które to spowodowały. Na podstawie art. 276 ust. 1 w związku z art. 292 pkt 1 u.p.o.ś. na podmiot korzystający ze środowiska nie może być nałożona opłata podwyższona, nawet jeżeli termin, na jaki zostało wydane pozwolenie, upłynął, lecz ostateczna decyzja stwierdzająca wygaśnięcie tego pozwolenia do tego momentu nie została wydana.

4.12. W art. 9 ustawy – Prawo budowlane ustanawiając wyjątkową instytucję w procesie budowlanym – odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych ustawodawca przewidział, że nie we wszystkich sytuacjach będzie możliwe spełnienie wymagań wynikających z przepisów techniczno-budowlanych i dlatego w „przypadkach szczególnie uzasadnionych" możliwe jest niezastosowanie się do niektórych z tych wymagań, a zgodnie z art. 9 ust. 3 wniosek do ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo właściwy organ składa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

4.12.1. *Wątpliwości budzi kwestia*, czy zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych może być udzielona wyłącznie w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, czy także po wykonaniu robót budowlanych, tj. czy wskutek wykonania decyzji pozwalającej na budowę, czy po zrealizowaniu w warunkach samowoli budowlanej na etapie jej legalizacji. W orzecznictwie dominujące jest stanowisko, zgodnie z którym postanowienie w przedmiocie wyrażenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych jest wydawane w toku postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Nie jest dopuszczalne wyrażenie zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych po wykonaniu robót budowlanych czy to wskutek wykonania decyzji pozwalającej na budowę, czy zrealizowanych w warunkach samowoli budowlanej. W takim bowiem wypadku udzielenie zgody na odstępstwo prowadziłoby do legalizacji robót budowlanych wykonanych niezgodnie z przepisami prawa[272]. Ponadto WSA w Lublinie w nieprawomocnym wyroku z 20 maja 2010 r., II SA/Lu 616/09, wskazał, że zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie może być udzielona na etapie legalizacji samowoli budowlanej z uwagi na brak kompetencji organu nadzoru budowlanego do jej udzielenia. Skoro organem wydającym pozwolenie na budowę jest organ administracji architektoniczno-budowlanej, to z literalnej wykładni art. 9 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego wynika, że organ ten jest również właściwy do udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych. Brak kompetencji organu nadzoru budowlanego do udzielenia zgody na odstępstwo wynika również z treści art. 82 ust. 1 oraz z art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego.

W orzecznictwie pojawił się również pogląd, że wykładnia funkcjonalna art. 9 ust. 1-4 ustawy Prawo budowlane przemawia za możliwością stosowania instytucji zgody na odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych nie tylko na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, ale także w postępowaniu dotyczącym legalizacji samowolnie zrealizowanego

[271] Podobnie NSA orzekł w wyrokach z 21 października 2010 r., II OSK 1642/09 i II OSK 1641/09.

[272] Np. WSA w Krakowie w wyroku z 28 kwietnia 2009 r., II SA/Kr 221/09 i nieprawomocne wyroki zaskarżone do NSA np. WSA w Bydgoszczy w wyroku z 2 grudnia 2009 r., II SA/Bd 801/09, oraz NSA w wyrokach z 24 maja 2006 r., II OSK 875/05, z 3 czerwca 2008 r., II OSK 590/07, z 6 marca 2009 r., II OSK 303/08, z 12 lutego 2010 r., II OSK 352/09.

obiektu budowlanego. W wyroku z 22 grudnia 2009 r., II OSK 1951/08[273], NSA stwierdził, że nie ma podstaw do różnicowania oceny zgodności inwestycji z przepisami techniczno-budowlanymi w zależności od tego, na jakim etapie ta ocena następuje. Z przepisów Prawa budowlanego wynika, że projekt budowlany może być zatwierdzony, tylko gdy jest zgodny z przepisami, w tym z przepisami techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2). Jeśli jednak osoba ubiegająca się o wydanie pozwolenia na budowę uzyska zgodę na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, to otwiera to możliwość zatwierdzenia projektu budowlanego, który nie spełnia wymogów wynikających wprost z tych przepisów. Zgoda na odstępstwo zastępuje wówczas przepis rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Jej zastosowanie może spowodować, że przepisy ww. rozporządzenia w konkretnej sytuacji zostaną zastąpione normą indywidualną dostosowaną do tej sytuacji. Organ administracji ocenia wówczas zgodność projektu budowlanego z tą indywidualną normą techniczno-budowlaną. Decyzja legalizująca samowolę budowlaną wydawana w postępowaniu legalizacyjnym jest w istocie odpowiednikiem decyzji o pozwoleniu na budowę. Zawarty w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane wymóg, by złożenie do ministra wniosku o udzielenie upoważnienia do wyrażenia zgody na odstępstwo nastąpiło przed wydaniem pozwolenia na budowę, jest zaszłością historyczną, a nie celowym zamierzeniem ustawodawcy, by zgoda na odstępstwo była udzielana wyłącznie na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Tego rodzaju wymóg miał uzasadnienie, gdy nie istniała instytucja legalizacji samowoli budowlanej.

4.12.2. *W kwestii stosowania* art. 35 ust. 6 ustawy – Prawo budowlane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wątpliwości budzi, czy użyty w tym przepisie zwrot „w przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji" dotyczy tylko wniosku spełniającego wymagania określone w ustawie Prawo budowlane oraz k.p.a., czy że początkiem biegu terminu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę jest złożenie wniosku, niezależnie od tego, czy wniosek taki jest kompletny, czy nie.

W wyroku z 8 czerwca 2010 r., II OSK 930/09, NSA uznał, że jedynie wniosek kompletny i prawidłowo sformułowany wywołuje wszczęcie postępowania (art. 61 § 3 k.p.a.) i rozpoczęcie biegu terminu do wydania decyzji (art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane). Z art. 35 ust. 6 tej ustawy wynika, że karę wymierza się organowi, który pozostaje w zwłoce, natomiast pojęcie zwłoki zakłada istnienie przyczyn związanych z zaniedbaniami organu, które wywołały zaniechanie przez organ przystąpienia do rozpatrywania wniosku bez usprawiedliwienia. Sformułowanie, że nałożenie kary uzasadnia niewydanie decyzji w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku albo że datą wszczęcia postępowania jest dzień doręczenia żądania organowi, odnosi się do wniosku spełniającego wymagania ustawowe, niewymagającego poprawienia lub uzupełnienia.

Przeciwny pogląd w przedmiotowej materii przedstawił WSA w Warszawie w wyroku z 21 kwietnia 2010 r., VII SA/Wa 249/10. Zdaniem Sądu przewidziany w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego termin do wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę został przez ustawodawcę ustalony ze świadomością konieczności zapewnienia organowi administracji architektoniczno-budowlanej możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz niezbędnych czynności procesowych. WSA uznał, że w art. 35 § 3 k.p.a. przewidziano obowiązek załatwienia w terminie dwóch miesięcy sprawy szczególnie skomplikowanej, a więc w terminie krótszym niż sprawy pozwolenia na budowę. Każdą zatem zwłokę organu w wydaniu decyzji

[273] Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 20 kwietnia 2010 r., II SA/Lu 111/10.

o pozwoleniu na budowę należy co do zasady uznać za uzasadniającą wymierzenie kary, chyba że zachodzą okoliczności wymienione w art. 35 ust. 8 Prawa budowlanego.

4.12.3. *Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych* występują również na tle art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego w kwestii, od której daty liczony jest 30-dniowy termin: daty nadania w placówce pocztowej czy daty doręczenia. Dominujący jest pogląd, że dla zachowania 30-dniowego terminu nie wystarczy nadanie sprzeciwu w placówce pocztowej, lecz konieczne jest jego doręczenie. Składy orzekające uzasadniając to twierdzenie powołują uchwałę z 15 października 2008 r., II GPS 4/08, uznając, że zawarte w niej rozważania mają charakter uniwersalny. NSA dokonując wykładni przepisu art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze wskazał, że przewidziany tym przepisem termin 30 dni do wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu jest terminem do doręczenia sprzeciwu okręgowej radzie adwokackiej lub zainteresowanemu. Zdaniem NSA decyzja administracyjna jest czynnością prawną kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej. Jej istotną cechą jest uzewnętrznienie woli organu następujące przez zakomunikowanie jednostce, której uprawnienia lub obowiązki decyzja kształtuje. Formę tego uzewnętrznienia reguluje k.p.a., z którego przepisów wynika, że wyłączną formą zakomunikowania jednostce oświadczenia woli organu jest doręczenie lub ogłoszenie decyzji.

Natomiast WSA w Gdańsku w wyroku z 29 kwietnia 2010 r., II SA/Gd 66/10, uznał, że interpretacja treści art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, zgodnie z którą 30-dniowy termin na wniesienie sprzeciwu jest zachowany, jeżeli przed jego upływem decyzja została stronie doręczona, prowadzi wielokrotnie do skutków sprzecznych z zamierzeniem ustawodawcy. Okoliczność, kiedy przesyłka zostanie adresatowi doręczona, jest uzależniona od sprawności działania podmiotu, jakim jest podmiot dokonujący doręczeń, oraz częstokroć od woli adresata, który w granicach obowiązującego prawa może wpływać na datę doręczenia mu przesyłki (przykładowo jedna zmiana miejsca zamieszkania i wskazanie nowego adresu, przy 14-dniowym terminie awizowania, mogłyby w rzeczywistości skrócić przewidziany 30-dniowy termin na wydanie decyzji do kilku dni). Norma art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego nakłada na organ administracji obowiązek wniesienia sprzeciwu w określonych sytuacjach. Obowiązek ten został na organ nałożony w celu ochrony pewnych wartości istotnych z punktu widzenia ustawodawcy. W ocenie Sądu przepis, który nakłada na organ określony obowiązek i określa termin jego realizacji, nie powinien być interpretowany w sposób, który uzależnia możliwość zrealizowania tego obowiązku od działania innego podmiotu niż organ, na którego postępowanie organ ten nie ma żadnego wpływu, a także od samej strony, której interes pozostaje w sprzeczności z obowiązkiem organu.

4.13. Rozbieżności dotyczące także kwestii, czy organ nadzoru budowlanego może w ramach postępowania naprawczego prowadzonego w oparciu o art. 51 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy dokonywać oceny, czy inwestor ma prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zostały rozstrzygnięte w uchwale z 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10, w której NSA stwierdził, że przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

4.14. Rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczyła również interpretacji przepisu § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy[274]. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowały się dwa poglądy co do charakteru 30-dniowego terminu, o którym mowa

[274] Dz. U. Nr 69, poz. 622, ze zm.

w § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia. Zgodnie z pierwszym z nich jest on terminem instrukcyjnym, zgodnie zaś z drugim – terminem prawa materialnego. Rozbieżności zostały rozstrzygnięte uchwałą z 20 maja 2010 r., I OPS 12/09, w której uznano, że termin do wydania przez organ kontroli ruchu drogowego decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne, o którym mowa w § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia, jest terminem instrukcyjnym.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne zostały zawarte głównie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zawiera ona normy regulujące postępowanie sądowoadministracyjne w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których te przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (art. 1).

Przepisy ustawy procesowej były przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego oraz interwencji ustawodawcy. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych były poddawane wykładni poszerzonych składów orzekających NSA: w składzie siedmiu sędziów, całej Izby, a także w pełnym składzie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Aktywna działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w szczególności uchwałodawcza, w znaczącym stopniu przyczyniła się do tego, by przepisy ustawy procesowej nie budziły wątpliwości w stosowaniu, ponieważ i w latach minionych, i w okresie obejmującym niniejsze sprawozdanie znaczna część uchwał (30 do 40%) odnosiła się do interpretacji przepisów procesowych.

W odniesieniu do zmian przepisów procesowych ważne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki ma nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych dokonana ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1], która weszła w życie z dniem 10 kwietnia 2010 r. Ustawa nowelizująca poza zmianami o charakterze uzupełniającym[2] wprowadziła do postępowania sądowoadministracyjnego instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia[3]. Zapisy przyjęte w ustawie nowelizującej, w części wymuszone potrzebą dostosowania jej przepisów do aktualnych standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, są uwieńczeniem wieloletniego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych. Kolejna nowelizacja ustawy procesowej przyjęta pod koniec 2010 r. wprowadza możliwość złożenia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania[4].

Regulacje zawarte w ustawie procesowej są ważne z punktu widzenia ochrony praw jednostki w jej kontaktach z organem administracji publicznej, których poprawność i legalność poddana jest kontroli sądów administracyjnych. Dla realizacji tej zasady znaczenie ma jednolitość stosowania procedury sądowoadministracyjnej.

Niżej przedstawiono orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do poszczególnych przepisów ustawy procesowej.

---

[1] Dz. U. Nr 36, poz. 196.

[2] M.in. dodano przepisy dotyczące tworzenia, udostępniania oraz przechowywania akt sprawy (art. 12a), zmieniono przepisy dotyczące procedury doręczania (art. 65 i art. 72, do którego dodano § 2), uzupełniono przesłanki warunkujące zawieszenie postępowania o przedstawienie pytania prejudycjalnego do ETS (art. 124 § 1 pk 5), doprecyzowano przepisy dotyczące prawa pomocy (art. 244 – chodzi o kwestię pełnomocnictwa dla ustanowionego pełnomocnika profesjonalnego), uzupełniono podstawę do wznowienia postępowania o rozstrzygnięcia organu międzynarodowego (art. 272 § 3).

[3] Zob. B. Dauter, R. Hauser, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego NSA*, Warszawa 2010.

[4] Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18) z dniem 11 kwietnia 2011 r.

2. Kognicja sądów administracyjnych

Kognicja sądów administracyjnych to zagadnienie prawne, do którego często odnoszono się w orzeczeniach, gdyż przyjmując skargę do rozstrzygnięcia sąd ma obowiązek zbadania, czy sąd administracyjny jest właściwy do rozstrzygnięcia skargi, a zatem czy „sprawa" mieści się w normie określonej w art. 3 § 2 p.p.s.a.

Podobnie jak w latach minionych, najwięcej wypowiedzi orzeczniczych odnosiło się do stosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. poddającego kognicji sądu administracyjnego „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa".

Gwoli przypomnienia można wskazać, że cały szereg czynności przejawiających cechy władztwa administracyjnego, co do których ustawodawca wyłączył stosowanie k.p.a. poprzez brak odpowiedniego przepisu lub wskazaniem „przepisów k.p.a. nie stosuje się", sądy administracyjne kwalifikowały jako czynności mieszczące się w dyspozycji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podobnie było z czynnościami, co do których ustawodawca wskazywał, że „przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio". Orzecznictwo sądów administracyjnych w szeregu przypadkach „wymusiło" na ustawodawcy regulację procedur administracyjnych w stosunku do tzw. innych czynności z zakresu administracji publicznej. Przyjęta przez sądy administracyjne linia orzecznicza jest zgodna z europejskimi standardami szerokiego dostępu do sądu.

2.1. W kilku orzeczeniach uznano właściwość sądu administracyjnego do rozpoznania sprawy

Stanowisko Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej powołanej do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w zakresie zarządzania nieruchomościami, obejmującego m.in. część pisemną egzaminu, podlega zbadaniu co do zgodności z prawem przez Ministra Infrastruktury i tego rodzaju ocena stanowiska Komisji podlega kontroli sądowoadministracyjnej, o której stanowi art. 1 § 1 p.u.s.a.[5]

Opinia służbowa dotycząca policjanta wydana na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej[6] (§ 11 ust. 6) podlega kontroli sądu administracyjnego[7].

Uchwała zarządu województwa o przyznaniu dorocznej nagrody w dziedzinie twórczości artystycznej podjęta na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[8] może być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadzie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.[9]

Postanowienie wydane w oparciu o art. 207 ust. 1 p.t. jest postanowieniem rozstrzygającym sprawę co do istoty, o którym stanowi art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Kwestia zastrzeżenia informacji zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa stanowi zgodnie z art. 9 ust. 2 p.t. autonomiczną sprawę administracyjną rozstrzyganą w formie decyzji administracyjnej[10].

[5] Wyrok z 25 sierpnia 2010 r., II GSK 735/09.
[6] Dz. U. z 2002 r. Nr 98, poz. 890.
[7] Wyrok z 19 czerwca 2010 r., I OSK 1579/09.
[8] Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.
[9] Wyrok z 15 września 2010 r., II OSK 1409/10.
[10] Postanowienie z 14 września 2010 r., II GSK 700/09.

2.2. W dwóch uchwałach oraz kilku orzeczeniach wypowiedziano się za brakiem właściwości sądu administracyjnego do rozstrzygnięcia skargi

W uchwale z 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09, uznano, że przekazanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji do sądu ochrony konkurencji i konsumentów na podstawie art. 479[59] k.p.c. nie jest czynnością, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., której niedokonanie daje stronie składającej odwołanie prawo do skargi do sądu administracyjnego na bezczynność określoną w art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy.

W uchwale z 1 marca 2010 r., II FPS 9/09, uznano, że postanowienie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulgi podatkowej, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[11], nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny winien jednak dokonać kontroli jego legalności przy rozpoznawaniu skargi na decyzję dyrektora izby skarbowej stosownie do art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a.

Opinia służbowa wydawana na podstawie art. 8 ust. 1 i 3 oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[12] stanowi wewnętrzny akt z zakresu podległości służbowej, który jest wyłączony spod kognicji sądu administracyjnego[13]. Podobnie orzeczono w kwestii opinii służbowej funkcjonariuszy Służby Więziennej, uznając, że wydanie opinii służbowej nie mieści się w kategorii spraw osobowych, o których mowa art. 31 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej[14]. Sądowoadministracyjnej kontroli opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej nie można wywieść także z § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 oraz § 10 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1996 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej[15], skoro na postanowienie wyższego przełożonego nie przysługuje zażalenie[16]. Co do opinii służbowej funkcjonariusza Agencji Wywiadu uznano, że jest to akt wewnętrzny wydawany w ramach stosunku służbowego, a postępowanie odwoławcze w sprawie ww. opinii jest w istocie trzyinstancyjne: bezpośredni przełożony – wyższy przełożony – Szef Agencji Wywiadu, i ten ostatni szczebel wyczerpuje tryb rozpatrywania odwołania. Rozstrzygnięcie Szefa Agencji, o którym mowa w § 15 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie wzoru formularza opinii służbowej oraz opiniowania służbowego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu[17], jest aktem wydawanym w sprawach, w których sądy administracyjne nie są właściwe[18].

Skreślenie osoby z listy oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego) jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., a skarga na bezczynność według art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. nie obejmuje aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, których dotyczy art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.[19]

---

[11] Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

[12] Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.

[13] Postanowienie z 27 lipca 2010 r., I OSK 143/10.

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

[15] Dz. U. Nr 138, poz. 643 ze zm.

[16] Postanowienie z 30 września 2010 r., I OSK 517/10, także z 7 maja 2010 r., I OSK 725/10.

[17] Dz. U. Nr 86, poz. 794 ze zm.

[18] Postanowienia z 24 lutego 2010 r., I OSK 1203/09 i z 4 marca 2010 r., I OSK 1240/09.

[19] Postanowienie z 22 lipca 2010 r., I OSK 362/10.

Odmowa wyrażenia zgody na odstąpienie od żądania zwrotu bonifikaty udzielonej przy sprzedaży lokalu mieszkalnego nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Pierwszeństwo do nabycia nieruchomości osób wymienionych w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami aktualizuje się dopiero wtedy, kiedy jednostka samorządu terytorialnego ogłosi swój zamiar sprzedaży nieruchomości[20]. We właściwości rady powiatu, o której mowa w art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym, nie mieści się ustanowienie sposobu zaliczania na poczet ceny lokalu mieszkalnego lub użytkowego nakładów poniesionych na lokal przez najemców i dzierżawców oraz ustalenie podmiotu ponoszącego koszty dokumentacji i koszty sporządzenia umowy, gdyż nie są to ustalenia zasad zbycia nieruchomości[21].

Ewidencja gruntów i budynków, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[22], nie może stanowić przedmiotu merytorycznej oceny sądów administracyjnych w sprawie podatkowej, w której do sądu pierwszej instancji nie zostały, bo nie mogły zostać zaskarżone odrębne od podatkowych akty lub czynności z zakresu prowadzenia tej ewidencji[23].

Sąd administracyjny nie jest właściwy w sprawie odwołania od rozstrzygnięcia co do ustalenia sposobu prowadzenia sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Ustalanie zasad gospodarki mieniem, m.in. sprzedaży drewna pozyskiwanego z zasobów leśnych przez Skarb Państwa jako osobę prawną, należy do zakresu dominium, a nie imperium[24].

Wezwanie Prezesa UKE do udzielenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego w oparciu o art. 6 ust. 1 i 2 p.t. nie stanowi aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[25] Także wezwanie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej zobowiązujące operatora do przedstawienia uzasadnienia opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego w oparciu o ponoszone koszty nie jest aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa[26].

3. Wymogi formalne pism procesowych i pełnomocnictw

W odniesieniu do dokumentów dotyczących umocowania organu osoby prawnej w postanowieniu z 25 listopada 2010 r., I FSK 916/10, uznano, że pełnomocnik może dołączyć zarówno wydany przez sąd odpis z właściwego rejestru, który ma walor oryginału, jak i uwierzytelniony przez siebie odpis czy kopię (w tym kserokopię) tego dokumentu. Natomiast w postanowieniu z 25 października 2010 r., II FZ 524/10, NSA orzekł, że stosownie do art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a. każde pismo strony powinno zawierać podpis strony, tj. znak ręczny określonej osoby pozwalający na jej identyfikację. Podpisem strony jest bowiem podpis w rozumieniu art. 78 k.c., który operuje pojęciem „własnoręczny podpis".

Nie każde nieuzupełnienie braków formalnych pisma będzie prowadziło do pozostawienia go bez rozpoznania bądź odrzucenia. Podstawą takiego rozstrzygnięcia może być jedynie brak istotny, tzn. taki, którego nieusunięcie uniemożliwia nadanie pismu dalszego biegu, a nie np. niedołączenie 1 egzemplarza odpisu skargi[27].

[20] Wyrok z 1 września 2010 r., I OSK 934/10.

[21] Postanowienie z 3 września 2010 r., I OSK 1338/10, także wyrok z 14 lipca 2010 r., I OSK 737/10.

[22] Dz. U. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

[23] Wyrok z 25 listopada 2010 r., II FSK 1291/09.

[24] Wyrok z 6 stycznia 2010 r., II GSK 277/09.

[25] Postanowienie z 27 października 2010 r., II GSK 1192/10, także w sprawie II GSK 786/10.

[26] Postanowienie II GSK 787/10.

[27] Postanowienie z 16 kwietnia 2010 r., I OSK 559/10.

4. Strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Brak przymiotu „zainteresowanego" w postępowaniu o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego we własnej indywidualnej sprawie w rozumieniu art. 14b § 1 o.p. uzasadnia ocenę nieistnienia wymaganego przez art. 50 § 1 p.p.s.a. interesu prawnego do zaskarżenia wydanej interpretacji do sądu administracyjnego przez podmiot, który był jej adresatem, pomimo że nie dotyczyła ona jego praw i obowiązków podatkowych. Jeżeli pisemna interpretacja prawa podatkowego nie dotyczy indywidualnej sprawy podatkowej danego podmiotu, to nie dotyczy również jego interesu prawnego w obszarze prawa mogącego być przedmiotem interpretacji, natomiast (niedopuszczalna) kontrola sądowa wydanej niezgodnie z prawem takiej osobie interpretacji nie utworzy związku interpretacji z prawami i obowiązkami podatkowymi skarżącego[28].

5. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności

5.1. Podobnie jak w latach ubiegłych, kilka rozstrzygnięć dotyczyło postanowień wydanych na podstawie art. 61 p.p.s.a. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że warunkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu aktu lub czynności jest wskazanie przez stronę we wniosku okoliczności uzasadniających możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (art. 61 § 3 p.p.s.a.). Przez pojęcie wyrządzenia znacznej szkody należy rozumieć taką szkodę majątkową lub niemajątkową, której nie można wynagrodzić przez późniejszy zwrot spełnionego świadczenia lub nie będzie można jej wyegzekwować ani nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do stanu pierwotnego. Natomiast trudne do odwrócenia skutki to takie skutki prawne lub faktyczne, które raz zaistniałe spowodują istotną bądź trwałą zmianę rzeczywistości, przy tym powrót do stanu poprzedniego może nastąpić tylko po dłuższym czasie lub przy stosunkowo dużym nakładzie sił i środków. Toteż uzasadnienie wniosku o wstrzymaniu wykonania aktu powinno się odnosić do konkretnych zdarzeń lub okoliczności pozwalających na dokonanie powyższej oceny. Ogólnikowe zaś powoływanie się na pogorszenie sytuacji materialnej wnioskodawcy czy brak jakiegokolwiek uzasadnienia takiego wniosku nie uzasadniają wstrzymania zaskarżonego aktu lub wręcz uniemożliwiają jego ocenę[29].

Twierdzenia podnoszone we wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji powinny zostać poparte dokumentami źródłowymi, aby wykazać spełnienie przesłanek z art. 61 § 3 p.p.s.a.[30] W celu wykazania, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenie skutków, o czym mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., strona ma obowiązek wykazać istnienie konkretnych okoliczności pozwalających stwierdzić, że wstrzymanie aktu lub czynności jest zasadne. Twierdzenia te powinny być co najmniej uprawdopodobnione[31]. W interesie strony leży takie sformułowanie wniosku, by powołane w nim okoliczności wskazywały na zajście w razie szkody przesłanek z art. 61 § 3 ustawy, oraz poparcie twierdzeń w tym zakresie stosownymi dokumentami[32].

5.2. Liczne zobowiązania wobec kontrahentów, koszty związane z utrzymaniem prowadzonej działalności, zadłużenia wynikające ze zobowiązań podatkowych wobec urzędu skarbowego oraz spłaty wymagalnych rat kredytów świadczą o tym, że wykonanie zaskarżonej decyzji

[28] Wyrok z 14 października 2010 r., II FSK 923/09.

[29] Por. sprawy II GZ 313/09, II GZ 313/10, II GZ 8/10 i II GZ 345/10.

[30] Postanowienie z 18 marca 2010 r., II FSK 502/09.

[31] Postanowienie z 15 maja 2010 r., II FZ 182/10.

[32] Postanowienie z 27 stycznia 2010 r., I FZ 463/09.

może spowodować poważne zachwianie płynności finansowej strony skarżącej i prawdopodobnym czyni wypowiedzenie umów kredytowych przez banki i całkowite zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej[33].

W przypadku przerwania nauki i będącej następstwem tego konieczności ponownego rozpoczęcia studiów odmowa wstrzymania wykonania decyzji o skreśleniu z listy studentów nawet przy wzięciu pod uwagę możliwości wznowienia studiów może być uznana w świetle art. 61 § 3 p.p.s.a. za powodującą niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków[34].

5.3. Instytucja wstrzymania wykonania decyzji uregulowana w art. 61 § 3 p.p.s.a. może dotyczyć tylko takich decyzji administracyjnych, które posiadają przymiot wykonalności, tzn. stwierdza lub tworzy po stronie swoich adresatów obowiązki prawne lub uprawnienia. Cechy tej nie mają zasadniczo decyzje odmowne[35]. Kasatoryjna decyzja SKO jako taka nie wymaga wykonania i nie nadaje się do wykonania, gdyż w wyniku takiej decyzji ostatecznej na stronie nie ciąży żaden obowiązek nadający się do wykonania dobrowolnego bądź w trybie egzekucji[36]. Decyzja umarzająca postępowanie w sprawie umorzenia należności z tytułu składek należy do kategorii aktów administracyjnych niepodlegających wykonaniu, nie wymaga bowiem żadnej czynności strony, nie nakłada na stronę żadnych obowiązków i nie zmienia dotychczasowej sytuacji strony na jej niekorzyść[37].

Nie stanowi dostatecznej podstawy do przyjęcia, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody czy trudnych do odwrócenia skutków, ani potencjalna możliwość zaprzestania prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży alkoholu, ani zmniejszenie dochodu z tytułu prowadzenia tej działalności. Skutki te są typowe dla decyzji o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych[38].

Faktu egzekwowania obowiązku pieniężnego wynikającego z ostatecznej decyzji, nawet przy trudnej sytuacji materialnej strony, nie można utożsamiać z niebezpieczeństwem wyrządzenia znacznej szkody czy spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Przesłanki przyznania prawa pomocy nie są bowiem tożsame z przesłankami uzasadniającymi wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego[39].

Wstrzymania czynności egzekucyjnych w uzasadnionych przypadkach może dokonać organ egzekucyjny, a dopiero w dalszej kolejności orzeczenie to może podlegać kontroli sądowej[40].

6. Przywrócenie terminu

Podstawę do przywrócenia stronie terminu do dokonania określonej czynności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi art. 86 § 1 p.p.s.a., na mocy którego sąd przywróci stronie termin, jeżeli uchybienie było niezawinione przez stronę. Kryterium braku winy jako przesłanki zasadności wniosku o przywrócenie terminu wiąże się ściśle z obowiązkiem strony do szczególnej staranności przy dokonywaniu czynności procesowych[41].

[33] Sygn. akt I GZ 335/10.
[34] Postanowienie z 16 lutego 2010 r., I OZ 98/10.
[35] Postanowienie z 4 sierpnia 2010 r., II FZ 360/10.
[36] Sygn. akt II GZ 281/10.
[37] Sprawy: II GZ 144/10 i II GZ 295/10.
[38] Sygn. akt II GZ 333/10.
[39] Postanowienie z 14 stycznia 2010 r., I FZ 464/09, także postanowienie z 25 lutego 2010 r., I FZ 9/10.
[40] Sygn. akt II GZ 178/10.
[41] Postanowienie z 27 stycznia 2010 r., I FZ 6/10.

Z treści zaś art. 87 § 2 p.p.s.a. wynika, że we wniosku o przywrócenie terminu należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w jego uchybieniu. Uprawdopodobnienie istnienia przesłanki braku winy jest środkiem zastępczym dowodu i nie daje pewności, lecz tylko prawdopodobieństwo twierdzenia o jakimś fakcie. Uprawdopodobnienie nie oznacza więc udowodnienia braku winy. Sąd nie jest związany twierdzeniami wniosku, gdyż istota uprawdopodobnienia sprowadza się do przekonania sądu o przynajmniej prawdopodobieństwie okoliczności mających wpływ na brak winy w uchybieniu terminu. Podstawą tej oceny powinien być obiektywny miernik staranności, której można wymagać od każdego należycie dbającego o swoje interesy[42]. Przyjmuje się, że przywrócenie terminu nie jest dopuszczalne, gdy strona dopuściła się choćby lekkiego niedbalstwa. W przypadku strony będącej osobą prawną, posiadającą reprezentujący ją organ (zarząd), brak winy w uchybieniu terminu oznacza brak winy osoby legitymowanej do podejmowania czynności w imieniu spółki[43]. Wyjazd zagraniczny skarżącego nie świadczy o braku winy w uchybieniu terminu, gdyż przy wykonywaniu czynności procesowej, jaką jest uiszczenie wpisu od skargi, skarżący mógł się posłużyć innymi osobami[44].

Zaniechanie dokonania czynności przez pełnomocnika strony musi być traktowane jako zachowanie samej strony. Niedochowanie przez radcę prawnego lub adwokata ciążącego na nim obowiązku należytego dbania o interesy jego mocodawcy powoduje, iż mocodawca ponosi ryzyko ujemnych skutków niestarannego zachowania się swojego pełnomocnika[45].

Naruszenia przez stronę terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowych nie można usprawiedliwić brakiem pouczenia o trybie i sposobie składania wniosków o przywrócenie takiego terminu. Wynikający z art. 6 p.p.s.a. obowiązek informowania przez sąd stron postępowania o czynnościach procesowych i skutkach prawnych tych czynności nie obejmuje pouczania o treści przepisów przewidujących przywrócenie terminu[46]. Okoliczność, że skarżący dokonał błędnej interpretacji pouczenia, nie może przemawiać za uznaniem, że skarżący nie ponosi winy w uchybieniu terminu. Nieuwagi lub zaniedbania nie można bowiem kwalifikować jako braku winy[47].

W wypadku ustanowienia pełnomocnika z urzędu w trybie art. 244 p.p.s.a. dniem, w którym ustała przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 87 § 1 p.p.s.a.), jest dzień, w którym pełnomocnik miał rzeczywistą możliwość wniesienia skargi kasacyjnej po zapoznaniu się z aktami sprawy, nie później jednak niż po upływie 30 dni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu do występowania w sprawie[48].

Gdy zdarzenie uniemożliwiające złożenie wniosku o uzasadnienie orzeczenia nastąpiło w ostatnim dniu biegu terminu do dokonania tej czynności, to usprawiedliwia to przywrócenie terminu[49].

Zgodnie z art. 210 § 1 p.p.s.a. strona traci uprawnienie do żądania zwrotu kosztów, jeżeli najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie zgłosi wniosku o przyznanie należnych kosztów. Jeżeli takiego wniosku strona nie złożyła, to wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przyznanie kosztów jest niedopuszczalny (art. 88 p.p.s.a.)[50].

[42] Postanowienie z 9 lutego 2010 r., I FZ 29/10.
[43] Sprawy II GZ 340/10, II GZ 354/10 i II GZ 350/10.
[44] Sygn. akt II GZ 280/10.
[45] Sygn. akt II GZ 169/10.
[46] Sygn. akt II GZ 303/10.
[47] Sygn. akt II GZ 262/10.
[48] Sygn. akt II GZ 204/10.
[49] Sygn. akt II GZ 194/10.
[50] Sygn. akt II GZ 22/10.

Wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o sprostowanie lub uzupełnienie protokołu z rozprawy z art. 103 p.p.s.a. nie jest przepisem prawa materialnego, lecz procesowym, który może być przez sąd przywrócony na zasadach określonych w dziale III, rozdziale 6 p.p.s.a., dotyczącym uchybienia i przywracania terminów[51].

7. Zawieszenie postępowania

Zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. stosowane jest w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego postępowania. Zawieszenie postępowania na podstawie ww. przepisu następuje z urzędu, lecz jego celowość została pozostawiona ocenie sądu, który zobligowany jest rozważyć, czy w konkretnym przypadku zachodzą przesłanki uzasadniające zawieszenie.

Na gruncie art. 118d ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[52] unieważnienie przetargu albo konkursu stanowi podstawę wznowienia postępowania w sprawie rezerwacji częstotliwości dokonanej po przeprowadzeniu tego przetargu albo konkursu. Z regulacji tej wynika zatem, że dopóki przetarg nie zostanie prawomocnie unieważniony, postępowanie w sprawie rezerwacji częstotliwości toczy się nadal. Brak zatem podstaw do zawieszenia postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w sprawie dotyczącej rezerwacji częstotliwości do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie dotyczącej odmowy unieważnienia postępowania przetargowego[53].

Zawieszenie postępowania powinno być uzasadnione również ze względów celowości, sprawiedliwości i ekonomiki procesowej. W szczególności zawieszając postępowanie w sprawie, należy mieć na uwadze możliwość wystąpienia w przyszłości przesłanek do wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego zaskarżoną decyzją lub aktem. Powyższe okoliczności należało oceniać w kontekście konieczności rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Z uwagi na specyfikę postępowań prowadzonych na zasadach określonych ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zagwarantowanie stronie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki uznać należy za priorytetowe[54]. Odmienne stanowisko zajął NSA w sprawach o I GZ 369/10 i I GZ 37/10 podkreślając, że zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie powinno być traktowane jako naruszenie zasady ekonomii procesowej. Pierwszą bowiem zasadą, i to zasadą naczelną, jest zasada państwa prawa. W państwie prawa liczą się przede wszystkim: stabilność orzecznicza sądów administracyjnych, trwałość i niewzruszalność prawomocnych wyroków, spójność systemu prawnego i konstytucyjna eliminacja wadliwych aktów normatywnych. Zasada koncentracji materiału procesowego wyrażona w art. 7 p.p.s.a. nie oznacza, że dynamika postępowania ma przesłaniać nadrzędny cel postępowania, jakim jest wydanie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia.

8. Związanie prawomocnym orzeczeniem

Treść prawomocnego wyroku wyrażona w jego sentencji stanowi przedmiot związania, o jakim mowa w przepisach art. 170 p.p.s.a., i wiąże nie tylko sąd oraz strony postępowania, w którym rozstrzygnięcie to zapadło, lecz także wszystkich innych uczestników obrotu praw-

[51] Sygn. akt II GZ 305/10.

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

[53] Sygn. akt II GZ 61/10.

[54] Sprawy II GZ 287/10, II GZ 259/10 i II GZ 404/10.

nego, m.in. inne sądy, organy oraz osoby. Natomiast ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania, wyrażone w uzasadnieniu wyroku uwzględniającego skargę stosownie do art.141 § 4 p.p.s.a., stwarzają z jednej strony po stronie organu obowiązek ich uwzględnienia i zastosowania przy wydawaniu kolejnej decyzji, a z drugiej wyznaczają co do zasady granice przyszłej sprawy sądowoadministracyjnej w przypadku zaskarżenia nowej wydanej w sprawie decyzji do sądu administracyjnego. Prawidłowość wykonania tego obowiązku mieści się następnie w zakresie kontroli decyzji przez sąd, obejmującej legalność aktu wydanego w wyniku przeprowadzenia kolejnego postępowania administracyjnego, jeżeli zostanie ono wszczęte. W takiej sytuacji sądowa kontrola wykonania przez organ obowiązku uwzględnienia oceny prawnej oraz wskazań co do dalszego postępowania zawartych w wyroku uwzględniającym skargę mieści się w granicach sprawy sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 134 § 1 p.p.s.a.[55] Wyrok sądu administracyjnego, który nie zakwestionował zastosowania się przez organ administracji do wyrażonych we wcześniejszym orzeczeniu tego sądu w tej samej sprawie wskazań co do dalszego postępowania, wiążąco przesądza o braku naruszenia przez ten organ art. 153 p.p.s.a. w tym zakresie[56]. Ocena prawna w rozumieniu art. 153 p.p.s.a., uznająca wyodrębnioną część stanu faktycznego sprawy za prawidłową, w istocie zwalnia organy podatkowe od ponownego prowadzenia postępowania dowodowego w tym zakresie, a stronie skarżącej uniemożliwia skuteczne jej zakwestionowanie w drodze ponownej skargi złożonej do sądu administracyjnego[57].

9. Skarga kasacyjna

W odniesieniu do interpretacji art. 174 p.p.s.a. istnieje pokaźny dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych, w tym także uchwała podjęta w pełnym jego składzie. Można więc sądzić, że w większości wyeliminowane zostały wątpliwości co do rozumienia podstaw skargi kasacyjnej. W 2010 r. podjęto dwie uchwały w tej materii. W uchwale z 15 września 2010 r., I GPS 1/10, uznano, że art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 tej ustawy), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia. Natomiast w uchwale z 20 maja 2010 r., II OPS 5/09, uznano, że niezamieszczenie pieczęci urzędowej wojewody na rozporządzeniu wojewody przedstawionym z wnioskiem o ogłoszenie w dzienniku urzędowym, z naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów[58], nie jest naruszeniem prawa materialnego w rozumieniu art. 174 pkt 1 p.p.s.a.

Odwołując się do treści uchwały o II FPS 8/09 stwierdzono, że nieuwzględnienie przez wojewódzki sąd administracyjny przy przedstawianiu w uzasadnieniu wyroku stanu rozstrzygniętej sprawy dokumentu mającego w sprawie walor dowodu, jest naruszeniem obowiązku nałożonego na sąd mocą art. 141 § 4 p.p.s.a.[59] Zarzut naruszenia art. 141 § 4 zd. pierwszego p.p.s.a. jako samodzielnej podstawy kasacyjnej może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: (a) gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w tym przepisie i (b) gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę. Naruszenie to musi być na tyle istotne,

[55] Wyrok z 27 kwietnia 2010 r., II FSK 2131/09.
[56] Wyrok z 6 sierpnia 2010 r., II FSK 594/09.
[57] Wyrok z 24 czerwca 2010 r., II FSK 537/09.
[58] Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.
[59] Wyrok z 21 maja 2010 r., II FSK 22/09.

aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Ustalenia stanu faktycznego można podważać za pomocą zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w powiązaniu z odpowiednimi przepisami postępowania administracyjnego, a materialną podstawę prawną rozstrzygnięcia za pomocą zarzutu naruszenia prawa materialnego (w ramach podstawy wskazanej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) ewentualnie poprzez zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w powiązaniu z przepisami prawa materialnego. Powołanie samego art. 141 § 4 p.p.s.a. nie można ocenić jako skutecznej podstawy prawnej do wzruszenia w drodze kontroli kasacyjnej ustaleń stanu faktycznego poczynionych przez wojewódzki sąd administracyjny[60].

Gdy sentencja wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego zawiera jedynie stwierdzenie o oddaleniu skargi, to nie można wyróżniać części takiego wyroku. Treść art. 176 p.p.s.a. stanowi jedynie o możliwości uchylenia lub zmiany orzeczenia (czyli wyroku), a nie samego uzasadnienia. Ww. przepis jest w pełni koherentny z art. 173 § 1 p.p.s.a., który legitymuje środek zaskarżenia w postaci skargi kasacyjnej do NSA, określając, że przysługuje on tylko od (1) wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i (2) postanowień kończących postępowanie w sprawie. Nie podzielając argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, można ją kwestionować w ramach wniesionej skargi kasacyjnej, ale w *petitum* skargi kasacyjnej należy wskazać, że zaskarża się wyrok, a nie uzasadnienie[61].

Artykuł 183 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. pozwala stronom przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych. Prawo to nie oznacza jednak prawa do uzupełnienia podstaw kasacyjnych przez powołanie nowych przepisów. W świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. do chwili upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej brak jest podstaw do uznania, że nie jest możliwe przytaczanie nowych podstaw kasacyjnych[62].

10. Zażalenie

W uchwale z 15 września 2010 r., I GPS 1/10, uznano, że w razie uchylenia przez NSA zaskarżonego zażaleniem postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zarządzenia przewodniczącego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie ma zastosowania art. 185 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a. i art. 198 p.p.s.a. Regulacje prawne dotyczące postępowania zażaleniowego nie są samodzielne, a zastosowana konwencja odesłania do odpowiedniego stosowania w tym postępowaniu przepisów o skardze kasacyjnej musi uwzględniać istniejące między nimi odrębności. Przewidziany w art. 185 § 2 p.p.s.a. nakaz wyłączenia sędziów należy odnieść jedynie do przypadków, w których brali udział w wydaniu orzeczenia zaskarżonego skargą kasacyjną.

Gdy sąd orzekł o zwrocie kosztów postępowania w mniejszym zakresie niż żądała tego strona, zasądzając zwrot wpisu bez zasądzenia zwrotu wynagrodzenia radcy prawnego, stronie przysługuje zażalenie (art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a.), a nie wniosek o uzupełnienie wyroku (art. 157 p.p.s.a.)[63].

Wadliwe uzasadnienie zażalenia nie może prowadzić do tak rygorystycznych konsekwencji, jakie miałyby miejsce w postępowaniu zainicjowanym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej. Rygoryzm formalny, mający podstawę w art. 174 i art. 176 p.p.s.a., nie ma w postępowaniu zażaleniowym miejsca, gdyż ww. przepisów nie stosuje się na mocy art. 197 § 2 i art. 194 § 4

[60] Wyrok z 5 października 2010 r., II FSK 781/09.

[61] Wyrok z 17 marca 2010 r., II FSK 1825/08.

[62] Wyrok z 17 lutego 2010 r., II FSK 1525/08.

[63] Postanowienie z 28 stycznia 2010 r., II FZ 543/09.

p.p.s.a. Ten ostatni przepis określa bowiem wyczerpująco wymogi formalne stawiane przez przepisy prawa środkowi odwoławczemu określonemu w ustawie jako zażalenie[64].

Zażalenie do NSA, będąc jednym z dwóch środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, nie jest środkiem służącym do uzupełniania złożonego w sprawie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi[65].

Z art. 194 § 1 p.p.s.a. wyraźnie i jednoznacznie wynika, że zażalenie przysługuje: po pierwsze – w przypadkach przewidzianych w ustawie, po drugie – na enumeratywnie wymienione w pkt od 1 do 10 tego przepisu postanowienia. Wśród tych postanowień postanowienie/zarządzenie) nie zostało wymienione rozstrzygnięcie o rozdzieleniu skarg. Z kolei przykładem zarządzenia zaskarżalnego w drodze zażalenia przewidzianego w ustawie jest np. zarządzenie, o którym mowa w art. 227 § 1 p.p.s.a. Przepis ten stanowi bowiem, że zażalenie przysługuje na zarządzenie przewodniczącego w przedmiocie kosztów sądowych. Skoro na zarządzenie wydane w przedmiocie rozdzielenia skarg nie przewidziano w ustawie możliwości wniesienia zażalenia, to nie może ono być w tym trybie kwestionowane, a złożone zażalenie musi podlegać odrzuceniu[66].

11. Koszty postępowania

W uchwale z 20 maja 2010 r., I OPS 14/09, uznano, że w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania pobiera się wpis stały określony w § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[67], także gdy skarżący kwestionuje tylko wysokość ustalonego odszkodowania.

W odniesieniu do kwestii miarkowania wysokości opłaty za czynności adwokata poniżej stawki minimalnej określonej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2001 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu uznano, że zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia, zasądzając opłatę za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego, sąd bierze pod uwagę niezbędny nakład pracy pełnomocnika, a także charakter sprawy i wkład pracy pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia. Podstawę zasądzenia opłaty, o której mowa w tym przepisie, stosownie do § 2 ust. 2 rozporządzenia stanowią stawki minimalne określone w rozdziałach 3–5, przy tym opłata ta nie może być wyższa niż sześciokrotna stawka minimalna ani przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Powyższe przepisy, a w szczególności § 2 ust. 1 rozporządzenia, dają zatem sądowi możliwość miarkowania wysokości wynagrodzenia pełnomocnika[68]. Przewidziana w rozporządzeniu możliwość przyznania stronie wielokrotnej stawki minimalnej jest odstępstwem od zasady, dlatego rozstrzygnięcie w tym zakresie wymaga przekonywającego uzasadnienia w kontekście przesłanek wskazanych w § 2 ust. 1 tego aktu. W każdym przypadku rozstrzygania o wysokości opłat za czynności radcy prawnego, sąd, aby nie spotkać się z zarzutem dowolności, zobowiązany jest odpowiednio ocenić taki wniosek, rozważyć rodzaj i stopień zawiłości sprawy, niezbędny nakład pracy pełnomocnika, a w szczególności

[64] Postanowienie z 15 września 2010 r., II FZ 441/10.

[65] Postanowienie z 23 września 2010 r., II FZ 464/10.

[66] Postanowienie z 2 listopada 2010 r. I FZ 349/10.

[67] Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

[68] Sygn. akt I GZ 199/10.

jego wkład w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności sprawy i do jej rozstrzygnięcia. Konieczne jest również uwzględnienie etapu postępowania, na jakim znajduje się sprawa, gdyż nieporównanie większy jest nakład pracy pełnomocnika reprezentującego stronę i stawającego na rozprawie przed sądem pierwszej instancji oraz NSA, a także przygotowującego pisma procesowe, niż pełnomocnika, który jedynie sporządził skargę[69].

W przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej od postanowienia o odrzuceniu skargi koszty postępowania kasacyjnego podlegają zaliczeniu do kosztów poniesionych przez stronę skarżącą, niezbędnych do celowego dochodzenia praw i mogą być zasądzone od organu na rzecz strony skarżącej w razie uwzględnienia skargi na podstawie art. 200 p.p.s.a. [70]

Wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego powinien w myśl § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 2003 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szczegółowych zasad ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego z urzędu[71] zawierać oświadczenie, że opłaty nie zostały zapłacone w całości lub w części. Oświadczenie to stanowi zasadniczy składnik uzasadnienia wniosku. Nie ma podstaw do wzywania o jego uzupełnienie w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a.[72]

12. Koszty sądowe

Podobnie jak w latach ubiegłych, największa liczba spraw z tego zakresu dotyczyła kwestii ustalenia, jaki wpis obowiązuje w danej sprawie (stosunkowy czy stały).

W uchwale z 20 maja 2005 r., I OPS 14/09, uznano, że w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania pobiera się wpis stały określony w § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[73], także gdy skarżący kwestionuje tylko wysokość ustalonego odszkodowania.

Wpis od skargi kasacyjnej zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. wynosi połowę wpisu od skargi, nie mniej jednak niż 100 zł. Przy tym przez pojęcie „połowa wpisu od skargi" użyte w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów rozumie się połowę wpisu należnego od skargi, a nie faktycznie uiszczonego[74].

Na ocenę charakteru przedmiotu sporu wpływa możliwość nadania mu postaci roszczenia strony względem organu o wydanie określonej kwoty pieniężnej. W takich sprawach pobiera się więc wpis stosunkowy. Natomiast w sprawach skarg na decyzje, które w rozstrzygnięciu zawierają ocenę stanu faktycznego i prawnego prowadzącą jedynie do określenia, czy stronie przysługują prawa lub ciążą na niej obowiązki, które nie przejawiają się bezpośrednio w postaci należności pieniężnych, pobiera się wpis stały[75]. A zatem w sprawie dotyczącej odmowy udzielenia stronie wsparcia finansowego z tytułu wspierania działalności rolniczej z powodu niespeł-

[69] Sygn. akt I GZ 92/10.
[70] Sygn. akt I GZ 51/10.
[71] Dz. U. Nr 212, poz. 2075.
[72] Wyrok z 23 czerwca 2010 r., II FSK 436/09.
[73] Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.
[74] Postanowienie z 18 lutego 2010 r., I FZ 339/09.
[75] Por. m.in. sprawę II GZ 252/10.

nienia warunków formalnych do przyznania takiej pomocy pobiera się wpis stały, gdyż taka decyzja nie może być traktowana jako obejmująca skonkretyzowane należności pieniężne[76].

Decyzja kasacyjna wydana na podstawie art. 233 § 2 o.p. nie może być traktowana na równi z decyzją organu II instancji utrzymującą w mocy decyzję określającą zobowiązanie podatkowe. Uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie mu sprawy do ponownego rozpoznania oznacza jedynie pośredni związek decyzji odwoławczej z należnością pieniężną. Fakt, że decyzja organu I instancji rozstrzygała sprawę co do istoty, nie ma w tej mierze znaczenia, skoro to rozstrzygnięcie organu odwoławczego podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego i to jego treść decyduje o tym, czy dotyczy należności pieniężnej[77].

Zgodnie z art. 57 § 3 p.p.s.a. w przypadku zaskarżenia w jednym piśmie więcej niż jednego aktu, czynności albo bezczynności, przewodniczący zarządza rozdzielenie spraw, co skutkuje wezwaniem do uiszczenia wpisu od każdej z nich[78]. Połączenie spraw jest czynnością techniczną. Skoro skarżący zaskarżył do sądu administracyjnego dwa akty administracyjne – dwie decyzje Dyrektora Izby Skarbowej, to jest zobowiązany do uiszczenia wpisu od każdej ze skarg. Połączenie spraw spowoduje zsumowanie należnych wpisów[79].

Postanowienie § 2 ust. 1 pkt 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie może być interpretowane rozszerzająco. Jeżeli więc skarga jest wprawdzie związana z działalnością gospodarczą (dotyczy nakazu oznakowania zewnętrznego apteki), lecz nie dotyczy koncesji, zezwolenia lub pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, to skarga podlega wpisowi stałemu w wysokości określonej w § 2 ust. 6 rozporządzenia[80].

Nowelizacja ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazaną we wstępie do tego rozdziału ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. wskutek uchylenia art. 221 p.p.s.a. wywołała rozbieżności w orzecznictwie. NSA w postanowieniach z 16 lipca 2010 r., II FSK 621/10 i 13 maja 2010 r., I FSK 750/09, uznał, że utrata mocy obowiązującej przez art. 221 p.p.s.a. skutkuje tym, iż przepisu tego nie można zastosować po tej dacie na żadnym etapie toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego, w tym przy rozstrzyganiu skargi kasacyjnej na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane na podstawie tej normy prawnej jeszcze w okresie jej obowiązywania w krajowym porządku prawnym. W ocenie NSA reguła bezpośredniego działania ustawy nowej dotyczy jedynie „spraw w toku". Dopóki istnieje stan „sprawy w toku", sprawy takie podlegają ustawie p.p.s.a. (w zakresie jej art. 221) w kształcie nadanym jej przez powołaną ustawę nowelizującą. Natomiast rozszerzonemu w ten sposób czasowemu zakresowi działania ustawy zmieniającej nie są poddane sprawy zakończone w prawomocny sposób wcześniej, w których nie istnieje żaden stan zawisłości. Po to, aby sięgnąć do tego rodzaju stanów już ukształtowanych w prawomocny sposób przed wejściem w życie ustawy zmieniającej ustawodawca, regulując czasowy zakres działania ustawy zmieniającej, musiałby w sposób jednoznaczny posłużyć się instytucją wstecznego działania nowego prawa, czego jednak nie uczynił. Z kolei w postanowieniach z 9 lipca 2010 r., II FSK 1087/10 i II FSK 1123/10, NSA podkreślił, że dokonuje kontroli zaskarżonego postanowienia mając na uwadze stan prawny w chwili orzekania przez sąd pierwszej instancji. Z tego względu, mimo iż art. 221 p.p.s.a. został uchylony z dniem 10 kwietnia 2010 r., NSA był zobowiązany uwzględnić zawarte w powołanym przepisie unormowanie.

[76] Sygn. akt II GZ 77/09.

[77] Sygn. akt I GZ 39/10, I GZ 130/10 i II GZ 247/10.

[78] Por. sprawy II GZ 319/10, I GZ 237/10, II GZ 305/09 i I GZ 165/10.

[79] Postanowienie z 26 lutego 2010 r., I FZ 33/10.

[80] Sygn. akt II GZ 172/10.

13. Prawo pomocy

Instytucja prawa pomocy ma już pokaźny dorobek orzeczniczy, dzięki któremu wyeliminowano rozbieżności w interpretacji przepisów dotyczących tej materii, w szczególności dotyczy to orzecznictwa NSA. Niżej przedstawione zostały wypowiedzi orzecznicze z 2010 r., w których wyraźnie zasygnalizowano, że celem tej instytucji jest likwidacja bariery materialnej w dochodzeniu swoich praw. Podkreślono konieczność wnikliwego badania każdego przypadku.

W uchwale o I OPS 11/09 przesądzono, że wniosek o przyznanie prawa pomocy składany na urzędowym formularzu, o jakim mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy[81], może być podpisany także przez pełnomocnika strony[82].

Prawo pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w całości lub ustanowienia adwokata (radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego) przyznane stronie w sprawie ze skargi na podstawie art. 244 i art. 245 p.p.s.a. obejmuje postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania w tej sprawie[83].

Gdy mimo wezwania przez sąd zgodnie z art. 255 p.p.s.a. wnioskodawcy nie nadesłali dokumentów źródłowych wskazujących, że nie są w stanie ponieść kosztów postępowania, odmawiano przyznania prawa pomocy uznając, że skoro wnioskodawca nie udokumentował okoliczności świadczących o jego trudnej sytuacji materialnej, to nie uprawdopodobnił, że jego sytuacja materialna uzasadnia uwzględnienie wniosku o przyznanie prawa pomocy[84]. To samo dotyczyło nieprzedstawienia przez wnioskodawcę dokumentów dotyczących wysokości dochodów małżonka[85], ponieważ rozdzielność majątkowa małżeńska w świetle przepisów prawa rodzinnego odnosi się do majątków małżonków, a nie do ich wzajemnych obowiązków. A zatem nie można przyjąć, że rozdzielność majątkowa małżeńska zwalnia żonę skarżącego z pomocy finansowej[86].

Gdy wyznaczony przez ORA pełnomocnik stwierdził brak podstaw do sporządzenia skargi kasacyjnej uznano, że bezprzedmiotowe stało się postępowanie o ponowne przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, ponieważ wcześniej prawo to zostało przyznane prawomocnym postanowieniem. Skoro skarżący nie jest zadowolony z działania ustanowionego adwokata, może wypowiedzieć pełnomocnictwo (art. 42 p.p.s.a.) i zwrócić się do ORA o wyznaczenie nowego pełnomocnika[87].

Gdy wnioskodawcy występując z kolejnymi wnioskami o przyznanie prawa pomocy powtarzali argumentację zawartą w poprzednich wnioskach o przyznanie prawa pomocy w tym samym postępowaniu sądowoadministracyjnym, nie wskazując na zmianę okoliczności, na których tle poprzednie orzeczenia zapadły, a które uzasadniałyby uchylenie lub zmianę w oparciu

[81] Dz. U. Nr 227, poz. 2245.

[82] Sygn. akt I OPS 11/09.

[83] Sygn. akt II GPS 2/10.

[84] Postanowienia z: 16 grudnia 2010 r., II GZ 409/10, 1 grudnia 2010 r., I GZ 382/10, 25 listopada 2010 r., I GZ 358/10, 5 listopada 2010 r., II GZ 318/10, 12 sierpnia 2010 r., I GZ 268/10, 13 maja 2010 r., II GZ 91/10, 9 lutego 2010 r., II GZ 12/10.

[85] Postanowienie z 12 sierpnia 2010 r., I GZ 268/10.

[86] Postanowienia z 1 grudnia 2010 r., I GZ 382/10 i z 10 sierpnia 2010 r., I GZ 263/10.

[87] Postanowienie z 15 czerwca 2010 r., II GZ 122/10.

o art. 165 p.p.s.a., ponowne wnioski potraktowano jako wnioski o zmianę prawomocnego postanowienia o częściowym przyznaniu prawa pomocy[88].

Gdy w rozpoznawanej sprawie odmowa przyznania skarżącej prawa pomocy była wynikiem nieudzielenia przez nią stosownych informacji o sytuacji majątkowej, a na etapie postępowania w przedmiocie wniosku o przyznanie prawa pomocy informacje te zostały już udzielone i pozwalają na ocenę sytuacji majątkowej wnioskodawczyni, to nieuwzględnienie tego faktu przez NSA mogłoby prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady prawa do sądu[89].

Żaden z przepisów p.p.s.a. nie przewiduje cofnięcia prawa pomocy w przypadku wypowiedzenia pełnomocnictwa wyznaczonemu adwokatowi przyznanemu z urzędu, dlatego brak jest podstaw do uznania, że wypowiedzenie pełnomocnictwa wyznaczonemu adwokatowi skutkowało skonsumowaniem prawa pomocy, co z kolei oznacza ziszczenie się przesłanki wymienionej w art. 249 p.p.s.a.[90]

Za nieuzasadnione i naruszające art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. NSA uznał stanowisko, w którym sąd pierwszej instancji zwalniając stronę od uiszczenia wpisu w wysokości 50 zł zdecydował, że skarżąca nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania w kwocie 100 zł bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, ale jest w stanie ponieść koszty ustanowienia pełnomocnika profesjonalnego, którego opłacenie będzie prawdopodobnie przekraczało tę kwotę[91].

NSA uchylając zaskarżone postanowienia zalecał sądom pierwszej instancji dokonanie pełnej, wyczerpującej i pogłębionej analizy wszystkich zgromadzonych w sprawie dowodów[92].

14. Wznowienie postępowania

Postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego nie jest postępowaniem konkurencyjnym w stosunku do postępowania wywołanego skargą kasacyjną od nieprawomocnego orzeczenia sądu pierwszej instancji kończącego postępowanie.

Liczba skarg o wznowienie postępowania stanowi nieznaczący procent w stosunku do ich wpływu. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżności w kwestii, czy art. 272 § 1 p.p.s.a. może stanowić podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego, jedynie gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczy przepisów tej ustawy lub innych przepisów kształtujących działalność orzeczniczą sądów administracyjnych, czy wymieniony przepis odnosi się także do innych regulacji prawnych, w tym należących do materialnego prawa administracyjnego, jakie zastosował albo powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej. Zagadnienie to zostało rozstrzygnięte w uchwale z dnia 28 czerwca 2010 r., II GPS 1/10, w której postanowiono, że przepis art. 272 § 1 p.p.s.a. stanowi podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien zastosować sąd administracyjny albo organ administracji publicznej w danej sprawie.

[88] Postanowienia z 25 listopada 2010 r., I GZ 358/10, z 22 czerwca 2010 r., II GZ 125/10, z 9 marca 2010 r., II GZ 41/10.

[89] Postanowienia z 23 marca 2010 r., II GZ 47/10 i z 19 lutego 2010 r., I GZ 14/10.

[90] Postanowienie z 15 czerwca 2010 r., II GZ 104/10.

[91] Postanowienia z: 17 sierpnia 2010 r., I GZ 277/10, 24 września 2010 r., II GZ 258/10 oraz 14 października 2010 r., I GZ 332/10.

[92] Postanowienia z: 21 lipca 2010 r., I GZ 323/10, 17 sierpnia 2010 r., I GZ 282/10, 18 sierpnia 2010 r., II GZ 189/10, 28 września 2010 r., II GZ 260/10.

15. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

W odniesieniu do instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w 2010 r. zapadło niewiele orzeczeń. W sprawie II FNP 1/10 NSA podkreślił, że zgodnie z art. 285a § 2 p.p.s.a. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje w „wyjątkowych przypadkach (...), jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych". W sprawie, w której wniesiono skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2006 r., skarżący skorzystał ze środka prawnego wzruszenia prawomocnego wyroku z uchybieniem terminu.

W sprawie II FNP 3/10 NSA stwierdził, że skarga ta może opierać się tylko na podstawach wskazanych w p.p.s.a. Skarga oparta na innych podstawach jest niedopuszczalna. Zakres podstaw jest ograniczony przez wyłączenie zarzutów dotyczących ustalenia faktów lub oceny dowodów. Nie jest w szczególności możliwe podważanie oceny dowodów dokonanej przez sąd, którego orzeczenie zaskarżono, nawet gdy ocena ta jest rażąco wadliwa lub w sposób oczywisty błędna. Nie jest również możliwe powoływanie przez wnoszącego skargę w trybie przepisów art. 285a i nast. p.p.s.a. nowych faktów i dowodów. Analiza skargi wskazuje natomiast, że zasadniczymi jej zarzutami były naruszenia dotyczące okoliczności faktycznych związanych z opodatkowaniem strony. Niezależnie od powyższego Sąd wyjaśnił, że uzasadniając skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia wnoszący skargę jest zobowiązany do wykazania związku przyczynowego między wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem a wyrządzeniem stronie szkody. Nieuprawdopodobnienie wyrządzenia szkody czyni skargę niedopuszczalną i podlega ona odrzuceniu. Fakt ustalenia wysokości podatku nie był w sprawie skutkiem wydania orzeczenia sądu oceniającego legalność decyzji podatkowej. W związku z tym NSA nie dopatrzył się również w skardze uprawdopodobnienia wyrządzenia szkody spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy i uznał skargę za niedopuszczalną.

16. Postępowanie administracyjne

W dwóch uchwałach i kilku orzeczeniach odniesiono się do procedury administracyjnej, m.in. w omówionych niżej.

W uchwale I OPS 13/09 uznano, że art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma zastosowania do osoby piastującej funkcję Głównego Geodety Kraju jako ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu, o jakim mowa w art. 127 § 3 k.p.a.

W uchwale 12/09 uznano, że termin do wydania przez organ kontroli ruchu drogowego decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy[93], jest terminem instrukcyjnym.

Trafna jest decyzja organu administracji publicznej odmawiająca uchylenia decyzji ostatecznej, decyzja ta jest bowiem decyzją, na której mocy strona nabyła prawo, a w takiej sytuacji nie

[93] Dz. U. Nr 69, poz. 622 ze zm.

znajduje zastosowania tryb określony w art. 154 § 1 k.p.a. Ocena, czy strona nabyła lub nie nabyła praw z decyzji ostatecznej, powinna być dokonywana na podstawie treści rozstrzygnięcia zawartego w decyzji ostatecznej, gdyż należy uznać, że w art. 154 § 1 k.p.a. jest mowa o decyzjach ostatecznych merytorycznych (materialnych), czyli decyzjach rozstrzygających sprawę co do istoty[94].

Z art. 39 ust. 4 p.t. wynika, że inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia obowiązku dostosowania opłat należy do Prezesa UKE, który może skorzystać z tego uprawnienia, lecz nie musi tego uczynić. Poza zredagowaniem przepisu wskazującym na taką wykładnię obowiązuje wypracowana przez doktrynę oraz orzecznictwo sądów administracyjnych zasada, zgodnie z którą w razie braku jednoznacznego wskazania w przepisie prawa materialnego, czy postępowanie w sprawie opartej na tym przepisie podejmowane jest z urzędu, czy na wniosek, przyjmuje się, że gdy sprawa dotyczyłaby nałożenia obowiązku, postępowanie wszczynane jest z urzędu. Postępowanie w sprawie odpowiedniego dostosowania opłat nie zostało wszczęte, a więc brak było podstaw do skutecznego zarzutu bezczynności organu w tej sprawie[95].

17. Podsumowanie

Przedstawione w tej części orzecznictwo odnoszące się do przepisów procesowych w postępowaniu administracyjnym wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych, m.in. kognicji sądów administracyjnych, podstaw skargi kasacyjnej, a także zagadnień kosztów sądowych. Wskazać należy także na uporządkowanie orzecznictwa w zakresie prawa pomocy.

[94] Sygn. akt II GSK 662/08.

[95] Wyrok z 29 września 2010 r., II GSK 827/09.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego

1. Uwagi wstępne

Z rocznych informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sprawozdań Izb NSA za rok 2010 wynika, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pierwszej instancji, podobnie jak w latach poprzednich, zagadnienia prawa unijnego pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw z zakresu podatków pośrednich, w szczególności podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego, jak również spraw z prawa celnego, prawa rolnego, prawa własności przemysłowej oraz spraw z zakresu zabezpieczeń społecznych, transportu drogowego, gier losowych i zakładów wzajemnych[1].

Przy rozpoznawaniu spraw z elementem wspólnotowym sądy powoływały zarówno przepisy prawa wspólnotowego pierwotnego, jak i pochodnego. Przywoływały obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego i zapewnienia pierwszeństwa prawu europejskiemu. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: ETS) i Sądu Europejskiego (dalej: SE) było również powoływane przez sądy administracyjne w celu wskazania wiążącej wykładni danego przepisu prawa europejskiego mającego zastosowanie w sprawie, a także przy dokonywaniu oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach. W porównaniu do okresu poprzedniego[2] sądy w niewielkiej liczbie spraw odmawiały zastosowania przepisów UE ze względu na brak publikacji w języku polskim aktów prawnych UE.

2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

2.1. Pytania sądów administracyjnych

W 2010 r. polskie sądy administracyjne w 9 sprawach zdecydowały się skierować pytania prejudycjalne do ETS. NSA wystąpił z takimi pytaniami pięciokrotnie, WSA w Gdańsku – trzykrotnie, a WSA w Gliwicach w jednej sprawie.

Podobnie jak w latach poprzednich, pytania prejudycjalne były kierowane przede wszystkim w sprawach podatkowych (cztery dotyczyły VAT, dwie podatku od czynności cywilnoprawnych). Pytania skierowane przez WSA w Gdańsku dotyczyły natomiast gier losowych i zakładów wzajemnych.

2.1.1. *Podatek od towarów i usług*.

Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 2039/08[3]. W niniejszej sprawie wątpliwości Sądu dotyczyły kwalifikacji podmiotu jako podatnika dla celów podatku od wartości dodanej. Sąd

[1] Wybrane orzeczenia z tych dziedzin zostały szerzej powołane w dalszej części niniejszego opracowania, przy czym uwzględniono co do zasady orzeczenia prawomocne z wyjątkiem pkt 3.9. Gry losowe i zakłady wzajemne.

[2] Zob.: *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2006, s. 187–188; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2008, s. 250–251; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2009, s. 280-282; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2010, s. 172–173.

[3] Postanowienie NSA w Warszawie z 9 marca 2010 r., sygn. sprawy przed ETS: C-180/10 *Słaby*.

nie był pewien, czy osoba fizyczna, która na nieruchomości gruntowej prowadziła działalność rolniczą, a następnie z uwagi na zmianę planów zagospodarowania przestrzennego, która nastąpiła z przyczyn niezależnych od woli tej osoby, zakończyła tę działalność i przekwalifikowała majątek na majątek prywatny, dokonała jego podziału na mniejsze części (nieruchomości gruntowe przeznaczone pod zabudowę letniskową) i rozpoczęła jego zbywanie jest z tego tytułu podatnikiem VAT w rozumieniu art. 9 ust. 1 Dyrektywy 2006/112/WE (art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 77/388/EWG) zobowiązanym do rozliczania VAT z tytułu działalności handlowej.

Analogiczne wątpliwości interpretacyjne, jednak w nieco innym stanie faktycznym, zostały podniesione w pytaniu prejudycjalnym NSA w Warszawie w sprawie I FSK 2134/08[4].

Pytanie prejudycjalne NSA w Warszawie w sprawie I FSK 408/09[5]. Wątpliwości przemawiające w ocenie składu orzekającego NSA za wystąpieniem z pytaniami prejudycjalnymi w niniejszej sprawie dotyczyły warunków skorzystania przez wspólników spółki jawnej z prawa do odliczenia podatku naliczonego poniesionego w związku z dokonanymi wydatkami inwestycyjnymi, służącymi działalności prowadzonej w ramach spółki. W szczególności NSA nie był pewien, czy w świetle postanowień dyrektywy 2006/112/WE takie prawo przysługuje spółce w odniesieniu do wydatków poniesionych przed momentem zarejestrowania spółki jako podmiotu handlowego, jak i rejestracji dla potrzeb podatku od wartości dodanej. Dodatkowo w ocenie Sądu nie było jasne, czy skorzystaniu z prawa do odliczenia takich wydatków nie sprzeciwia się fakt, że faktury dokumentujące poniesione wydatki inwestycyjne zostały wystawione na wspólników, a nie na spółkę.

Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 104/10[6]. Pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie dotyczyły art. 90 ust. 1 Dyrektywy 2006/112/WE, przyznającego państwom członkowskim prawo do ustalenia w prawie krajowym warunków obniżenia podstawy opodatkowania w podatku od wartości dodanej w sytuacji obniżenia ceny po dokonaniu dostawy. Wątpliwości sądu dotyczyły tego, czy w ramach wskazanego upoważnienia mieści się możliwość uzależnienia prawa do obniżenia podstawy opodatkowania w stosunku do podstawy określonej w wystawionej fakturze od spełnienia warunku posiadania przed upływem terminu do złożenia deklaracji podatkowej za dany okres rozliczeniowy, w którym nabywca towaru lub usługi otrzymał korektę faktury, potwierdzenia otrzymania korekty faktury przez nabywcę towaru lub usługi, dla którego wystawiono fakturę.

2.1.2. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*.

Pytanie prejudycjalne WSA w Gliwicach w sprawie I SA/Gl 731/09[7]. WSA w Gliwicach zdecydował się w niniejszej sprawie na wystąpienie z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni przepisów Dyrektywy 69/335/EWG. Sąd nie był pewien, czy art. 4 ust. 2 Dyrektywy 69/335/EWG stoi na przeszkodzie ponownemu wprowadzeniu w 2007 r. opodatkowania podatkiem kapitałowym pożyczek udzielanych spółce przez wierzyciela uprawnionego do udziału w zyskach spółki, jeśli Polska zrezygnowała z opodatkowania takich czynności z dniem akcesji.

Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie II FSK 2130/08[8]. Pytania skierowane przez NSA dotyczyły wykładni przepisów Dyrektywy 69/335/EWG. Podstawowy problem w sprawie rozpoznawanej przez NSA dotyczył prawidłowej interpretacji zwolnienia określonego w art. 7 ust. 1

[4] Postanowienie NSA w Warszawie z 9 marca 2010 r., sygn. sprawy przed ETS: C-181/10 *Kuć i Jeziorska-Kuć.*

[5] Postanowienie NSA w Warszawie z 31 marca 2010 r., sygn. sprawy przed ETS: C-280/10 *Kopalnia Odkrywkowa Polski Trawertyn P. Granatowicz, M. Wąsiewicz*.

[6] Postanowienie z 16 września 2010 r.

[7] Postanowienie z 15 marca 2010 r., sygn. sprawy przed ETS: C-212/10 *Logstor ROR Polska*.

[8] Postanowienie z 26 maja 2010 r., sygn. sprawy przed ETS: C-372/10 *Pak-Holdco.*

Dyrektywy w kontekście specyficznej sytuacji Rzeczypospolitej Polskiej. W skierowanych do ETS pytaniach NSA zwrócił się o rozstrzygnięcie wątpliwości, czy przy wykładni art. 7 ust. 1 Dyrektywy 69/335/EWG sąd krajowy zobowiązany jest uwzględnić postanowienia dyrektyw zmieniających, w szczególności dyrektyw 73/79/EWG i 73/80/EWG, gdy dyrektywy te nie obowiązywały już w momencie akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. W razie odpowiedzi negatywnej na powyższe pytanie, zdaniem NSA konieczne jest dodatkowo uzyskanie odpowiedzi, czy wyłączenie aktywów spółki kapitałowej z podstawy opodatkowania podatkiem kapitałowym, określone w art. 5 ust. 3 tiret pierwsze Dyrektywy 69/335/EWG, dotyczy wyłącznie aktywów spółki kapitałowej, której kapitał ulega podwyższeniu.

2.1.3. *Gry losowe i zakłady wzajemne. Pytania prejudycjalne WSA w Gdańsku w sprawie III SA/Gd 261/10, III SA/Gd 262/10 oraz III SA/Gd 352/10*[9].

WSA w Gdańsku przy rozpoznawaniu spraw z zakresu gier losowych i zakładów wzajemnych związanych ze stosowaniem ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[10] powziął wątpliwości, czy przepis art. 1 pkt 11 Dyrektywy nr 98/34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[11] powinien być interpretowany w ten sposób, że do „przepisów technicznych", których projekty powinny zostać przekazane Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 powyższej Dyrektywy, należy taki przepis ustawowy, który zakazuje w zakresie gier na automatach o niskich wygranych: 1) zmiany zezwoleń na działalność w zakresie zmiany miejsca urządzania gry (III SA/Gd 261/10), 2) wydawania zezwoleń na działalność (III SA/Gd 261/10) oraz 3) przedłużania zezwoleń na działalność (III SA/Gd 352/10).

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

W 2010 r. zapadło 5 orzeczeń, w których ETS udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów administracyjnych skierowane w latach poprzednich.

2.2.1. Wyrok ETS z 11 marca 2010 r. w sprawie C-522/08 *Telekomunikacja Polska przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej.*

W odpowiedzi na pytania prejudycjalne NSA[12] Trybunał orzekł, że Dyrektywę ramową 2002/21/WE[13] i Dyrektywę o usłudze powszechnej 2002/22/WE[14] należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo telekomunikacyjne[15] w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności będą-

[9] Postanowienia z 16 listopada 2010 r.

[10] Dz. U. Nr 201, poz. 1540.

[11] Dz. Urz. WE 204 z 21 lipca 1998 r., s. 37–48 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 13, t. 20, s. 337–348.

[12] Postanowienie z 17 września 2008 r., II GSK 331/08.

[13] Dyrektywa ramowa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz. Urz. UE L 108 z 24 kwietnia 2002 r., s. 33; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 1, t. 29, s. 349–366.

[14] Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. Urz. UE L 108 z 24 kwietnia 2002 r., s. 51; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 1, t. 29, s. 367–393.

[15] Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.).

cych przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które zakazują uzależniania zawarcia umowy o świadczenie usług od zawarcia przez użytkownika końcowego umowy o świadczenie innych usług. ETS wskazał jednak, że Dyrektywę 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającą Dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych) należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które – poza pewnymi wyjątkami i nie biorąc pod uwagę specyficznych okoliczności danego wypadku – zakazują składania konsumentowi przez sprzedawcę jakichkolwiek ofert wiązanych.

2.2.2. Wyrok ETS z 29 lipca 2010 r. w sprawie C-188/09 *Dyrektor Izby Skarbowej w Białymstoku przeciwko Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski sp.j., dawniej Profaktor Kulesza, Frankowski, Trzaska, sp.j.*

W niniejszej sprawie wątpliwości NSA dotyczyły zgodności z prawem unijnym przewidzianych w polskich przepisach sankcji stosowanych wobec podatników VAT, którzy naruszyli obowiązek rejestracji sprzedaży za pomocą kas rejestrujących. Trybunał uznał, że przepisy unijne nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, czasowo ograniczającym zakres prawa do odliczenia podatku naliczonego w stosunku do podatników, którzy nie dopełnili formalności wpisania dokonanych przez nich czynności sprzedaży do ewidencji, pod warunkiem że tego rodzaju sankcja zgodna jest z zasadą proporcjonalności. W ocenie Trybunału sankcja taka jak przewidziana w polskich przepisach nie stanowi „środka specjalnego" w rozumieniu Dyrektywy 77/388/EWG. Dodatkowo stosowaniu takiej sankcji nie stoi na przeszkodzie art. 33 tej dyrektywy.

2.2.3. Wyrok ETS z dnia 30 września 2010 r. w sprawie C-395/09 *Oasis East sp. z o.o. przeciwko Ministrowi Finansów.*

W odpowiedzi na pytania skierowane przez NSA Trybunał orzekł, że unijne przepisy w dziedzinie VAT sprzeciwiają się utrzymaniu w mocy przepisów krajowych, które w sposób ogólny wyłączają uprawnienie do odliczenia podatku od wartości dodanej naliczonego w przypadku nabycia importu usług, w związku z którymi zapłata należności jest dokonywana bezpośrednio lub pośrednio na rzecz podmiotu mającego siedzibę na obszarze jednego z krajów lub terytoriów określonych w przepisach krajowych jako „raje podatkowe".

2.2.4. Wyrok ETS z dnia 7 października 2010 r. w sprawie C-222/09 *Kronospan Mielec sp. z o. o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Rzeszowie*

W niniejszej sprawie wątpliwości Sądu dotyczyły prawidłowej kwalifikacji miejsca świadczenia usług polegających na wykonywaniu określonych prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie ochrony środowiska i techniki przez inżynierów na zlecenie i na rzecz usługobiorcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim. Trybunał uznał, że w świetle przepisów unijnych takie świadczenie usług mieści się w zakresie pojęcia „usługi inżynierów", zdefiniowanego w art. 9 ust. 2 lit. e/ Dyrektywy 77/388/EWG.

2.2.5. Wyrok ETS z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-438/09 *Bogusław Juliusz Dankowski przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Łodzi.*

W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA Trybunał orzekł, że podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia VAT zapłaconego z tytułu nabycia usług wykonanych przez innego podatnika niezarejestrowanego jako podatnik podatku od wartości dodanej, jeśli wystawione faktury zawierają wszelkie informacje wymagane przez art. 22 ust. 3 lit. b/ Dyrektywy 77/388/EWG, a w szczególności zawierają informacje niezbędne do ustalenia tożsamości osoby, która wystawiła te faktury, oraz rodzaju wykonywanych usług. Dodatkowo Trybunał

uznał, że przepisy krajowe, na których mocy podatnikowi nie przysługuje prawo do odliczenia podatku od wartości dodanej zapłaconej innemu podatnikowi będącemu usługodawcą niezarejestrowanym dla celów tego podatku, stoją w sprzeczności z art. 17 ust. 6 Dyrektywy 77/388/EWG.

2.3. Wykonanie orzeczeń ETS

Należy odnotować, że sądy administracyjne po uzyskaniu odpowiedzi Trybunału na pytania prejudycjalne skierowane w poprzednich latach, rozstrzygając sprawy analogiczne do tych, w których sądy wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi, stosowały się do wytycznych Trybunału.

Orzeczenia wydane przez Trybunał w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich były powoływane przez sądy administracyjne – m.in. orzeczenia w sprawach *Profaktor-Kulesza*[16] oraz *Oasis East*[17].

W wyniku wydania przez ETS w 2010 r. orzeczeń prejudycjalnych sądy administracyjne wydały orzeczenia w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi[18].

2.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi odmawiano również z powodu uznania przez sąd występującego w sprawie zagadnienia prawnego za jasne i niewymagające korzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE lub już dostatecznie wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału[19]. Sądy często argumentowały również, że przepisy unijne powoływane przez stronę nie mają zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

2.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

Warto podkreślić, że w razie skierowania przez sąd pytania prejudycjalnego, pozostałe sądy powinny w sprawach, w których pojawia się zagadnienie będące przedmiotem zawisłego postępowania prejudycjalnego, zawiesić postępowanie ze względu na konieczność zapewnienia jednolitego stosowania prawa unijnego. Sądy administracyjne w 2010 r. często zawieszały postępowania uznając, że problem podniesiony w pytaniach prejudycjalnych skierowanych w 2010 r. jest analogiczny z podniesionym w rozpatrywanej przez nie sprawie[20].

[16] Wyrok z 26 listopada 2010 r., I FSK 1326/10; wyrok I SA/Sz 635/10.

[17] Wyroki z: 25 listopada 2010 r., I FSK 1993/09, 12 października 2010 r., I FSK 1580/09.

[18] *Telekomunikacja Polska* – wyrok z 27 maja 2010 r., II GSK 355/10; *Kronospan Mielec* – postanowienie z 3 listopada 2010 r., I FSK 185/08, wyrok z 15 grudnia 2010 r., I FSK 1503/10; *Profaktor-Kulesza,* wyrok z 26 listopada 2010 r., I FSK 1325/10; *Oasis-East* – postanowienie z 25 listopada 2010 r., I FSK 990/09.

[19] Wyroki z: 17 listopada 2010 r., II SA/Go 696/10, 10 listopada 2010 r., IV SA/Po 667/10; postanowienie z 28 października 2010 r., III SA/Lu 395/10; wyroki z 11 października 2010 r., VI SA/Wa 1517/10 i VI SA/Wa 1544/10 (nieprawomocne); wyroki z: 6 lipca 2010 r., I FSK 1153/09, 21 kwietnia 2010 r., II FSK 2148/08.

[20] Postanowienia z: 21 grudnia 2010 r., II FSK 1590/09, 19 października 2010 r., III SA/Wa 766/10, 23 czerwca 2010 r., I SA/Ke 267/10, 9 czerwca 2010 r., I SA/Kr 703/10, 9 grudnia 2010 r., I SA/Op 544/10, 19 października 2010 r., I SA/Łd 670/10, 22 grudnia 2010 r., I SA/Ol 727/10, 1 grudnia 2010 r., II SA/Po 457/10 i z 3 grudnia 2010 r., II SA/Po 356/10.

3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy celne

W sprawach celnych bezpośrednią podstawą prawną kontrolowanych w postępowaniu sądowym decyzji są bezpośrednio skuteczne przepisy rozporządzeń wspólnotowych[21], niemniej ze względu na to, iż akty te dopuściły możliwość wydania krajowych aktów prawnych w celu ich wykonania, sądy w niektórych sprawach dokonują wykładni przepisów krajowych[22] oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w świetle prawa wspólnotowego.

Wśród spraw w przedmiocie określenia kwoty długu celnego w 2010 r. NSA prezentował ugruntowaną już w ubiegłych latach linię orzecznictwa, np. w sprawie I GSK 940/08 (wyrok z 19 stycznia 2010 r.) NSA uznał, że pismo szwajcarskich władz celnych zawierające wynik weryfikacji dowodu pochodzenia (deklaracja na dokumencie transakcyjnym) przeprowadzonej w trybie Protokołu 3 do Umowy z 1972 r. zawartej pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską[23] stanowi podstawę ustaleń faktycznych w sprawie. NSA uznał, że uzasadnione wątpliwości co do autentyczności rachunku stanowią wystarczającą podstawę do odstąpienia od ustalania wartości celnej sprowadzonego samochodu w oparciu o metodę wartości transakcyjnej określoną w art. 29 ust. 1 Wspólnotowego Kodeksu Celnego. Konsekwencją podważenia wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej towaru jest ustalenie tej wartości w oparciu o jedną z metod określonych w art. 30–31 WKC.

Z kolei w sprawie I GSK 972/08 (wyrok z 29 kwietnia 2010 r.) NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że organ celny wszczynając z urzędu postępowanie w sprawie dotyczącej procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego obowiązany był wezwać do udziału w postępowaniu wszystkich dłużników, którzy nie wykonali obowiązków wynikających ze stosowania tej procedury, oraz osoby odpowiedzialne za powstanie długu celnego w sytuacjach określonych w art. 203 ust. 3 WKC. Nie można zdaniem NSA zaakceptować sytuacji, gdy organy celne poprzestają na wymierzaniu cła osobom im znanym, nie podejmując wysiłku w celu wykrycia innych dłużników.

Warto także zwrócić uwagę na wyroki NSA z 14 kwietnia 2010 r. w sprawach o I GSK 986/08 i I GSK 263/09[24], w których strona skarżąca zgłosiła czasowy wywóz towarów krajowych (wspólnotowych) w procedurze uszlachetniania biernego (wywóz do odpłatnej naprawy). W zgłoszeniu zastosowano stawkę celną 0%, powołując się na instytucję lotniczych zawieszeń taryfowych określonych w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 150/2003 z 21 stycznia 2003 r. zawieszającym należności celne przywozowe na niektóre rodzaje broni i sprzętu wojskowego[25]. W ocenie NSA podstawowym problemem w sprawie był zakres rozporządzenia Nr 150/2003, w szczególności możliwość jego stosowania w wypadku przywozu w ramach procedury uszlachetniania biernego. NSA doszedł do przekonania, że o dopuszczalności zawieszenia należności celnych przy-

[21] Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L 253 z 11 października 1993 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 2, t. 6, s. 3; dalej: WKC.

[22] Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne, Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm. oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

[23] Dz. Urz. WE L 300 z 1972 r., s. 191 ze zm.

[24] Por. wyroki z: 27 maja 2009 r. o I GSK 862/08 i I GSK 873/08.

[25] Dz. Urz. UE L 25 z 30 stycznia 2003 r., s. 1; Dz. Urz. Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 2, t. 13, s. 15.

wozowych w stosunku do części, elementów lub podzespołów decyduje ich przeznaczenie do naprawy, renowacji lub konserwacji. Zdaniem NSA należy wyłączyć możliwość skorzystania z zawieszenia należności celnych przywozowych w stosunku do części wchodzących w skład towarów zawartych w wykazach z załączników I i II rozporządzenia, które poddawane są naprawie, renowacji lub konserwacji poza obszarem celnym Wspólnoty, w tym także w ramach procedury uszlachetniania biernego. Skoro zatem strona skarżąca wprowadzała na obszar celny Wspólnoty towary, które nie były przeznaczone do naprawy produktów wymienionych w załącznikach I i II, lecz zostały poddane naprawie w ramach procedury uszlachetniania biernego poza obszarem Wspólnoty, to nie było podstaw do przyjęcia, że podlegają one regulacji rozporządzenia Nr 150/2003. NSA podniósł, że sprzęt wojskowy, który nie jest objęty powołanym rozporządzeniem, podlega należnościom celnym określonym we Wspólnej Taryfie Celnej.

Kolejna grupa spraw dotyczyła weryfikacji dokumentów pochodzenia towaru, w szczególności mocy dowodowej informacji szwajcarskiej administracji celnej o wynikach weryfikacji świadectwa pochodzenia samochodów sprowadzanych ze Szwajcarii[26]. Zgodnie z art. 8 Protokołu 3 do Umowy zawartej między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarii przedstawienie prawidłowego świadectwa pochodzenia stanowi warunek skorzystania z preferencyjnej stawki celnej.

W sprawach dotyczących ustalania wartości celnej metodą wartości transakcyjnej NSA rozstrzygał kwestie zasadności doliczenia do wartości celnej sprowadzonego towaru kosztów prowizji[27]. Zgodnie z art. 29 ust. 1 WKC wartością celną towarów jest wartość transakcyjna, tzn. cena faktycznie zapłacona lub należna za towary wtedy, kiedy zostały one sprzedane w celu wywozu na obszar celny Wspólnoty. Prawodawca wspólnotowy przyjął zasadę, że składnikiem wartości transakcyjnej są także prowizje i koszty pośrednictwa, jeżeli zostały poniesione przez kupującego, oprócz prowizji od zakupu (art. 32 ust. 1 lit. a/ pkt (i) WKC). Stosownie do art. 32 ust. 4 WKC prowizja od zakupu oznacza opłatę poniesioną przez importera na rzecz jego agenta za usługę polegającą na reprezentowaniu go przy zakupie towarów, których wartość celna jest ustalana. W omawianych sprawach ustalono, że umowa, jaką zawarła strona skarżąca, była umową agencyjną typu pośredniczego i nie obejmowała czynności związanych z reprezentowaniem strony skarżącej przy zawieraniu umów. W związku z tym opłata poniesiona przez stronę skarżącą na rzecz kontrahenta mimo nazwania jej prowizją od zakupu nie stanowiła takiej prowizji w rozumieniu art. 32 ust. 4 WKC, lecz prowizję podlegającą na podstawie art. 32 ust. 1 lit. a/ pkt (i) WKC doliczeniu przy ustalaniu wartości celnej towarów.

Z kolei w wyrokach z 24 lutego 2010 r. wydanych w sprawach I SA/Bk 3/10 oraz I SA/Bk 4/10 WSA w Białymstoku odniósł się do pojęcia „miejsce zamieszkania" zawartego w art. 3 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 918/83 z 28 marca 1983 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych[28]. Zgodnie z tym przepisem zwolnienie z należności celnych dotyczy zasadniczo mienia osobistego, które było używane przez osobę zainteresowaną w jej poprzednim miejscu zamieszkania i jest przeznaczone do użytku w takim samym celu w nowym miejscu stałego zamieszkania. Zdaniem Sądu przez wskazane „miejsce zamieszkania" należy rozumieć miejsce normalnego życia osoby przesiedlającej się, miejsce, w którym koncentrowały się jej sprawy życiowe.

[26] M.in. wyroki z: 19 stycznia 2010 r., I GSK 940/08 i I GSK 955/08, 18 marca 2010 r., I GSK 1070/08, 10 czerwca 2010 r., I GSK 892/08.

[27] Wyroki z: 27 października 2010 r.: I GSK 720/09, I GSK 721/09, I GSK 724/09; wyroki z 28 października 2010 r.: I GSK 718/09, I GSK 719/09, I GSK 722/09, I GSK 723/09, I GSK 725/09.

[28] Dz. Urz. UE L 105 z 23 kwietnia 1983, s. 1; Dz. Urz. Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 2, t. 1, s. 419.

Kolejna grupa spraw dotyczyła klasyfikacji taryfowej towarów, np. w sprawie I GSK 1128/08 NSA rozpoznawał zarzut polegający na niewłaściwym zastosowaniu zawartej w tezach wyroku ETS z 30 września 1982 r. interpretacji sformułowania „widoczne gołym okiem"[29].

Orzecznictwo ETS było też powoływane przy interpretacji innych przepisów. W sprawie III SA/Gd 444/09 (wyrok z 21 stycznia 2010 r.) WSA w Gdańsku wskazał, powołując wyrok Trybunału z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-468/03 *Overland Footwear Ltd v. Commissioners of Customs & Excise*[30], że art. 78 ust. 3 WKC nie rozróżnia pomyłek lub braków możliwych do skorygowania od tych, których skorygować nie można.

3.2. Sprawy rolne

Prawne instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, podobnie jak Wspólnej Polityki Handlowej, zostały przez prawodawcę wspólnotowego uregulowane w formie bezpośrednio skutecznych w krajowych porządkach prawnych rozporządzeń, niemniej ze względu na to, iż akty te dopuściły możliwość wydania krajowych aktów prawnych w celu ich wykonania, sądy administracyjne w niektórych sprawach dokonują wykładni przepisów krajowych rangi ustawowej i podustawowej.

W sprawach III SA/Po 520/10 i III SA/Po 519/10 dotyczących płatności na zalesianie ugorowanego gruntu rolnego (wyroki z 30 listopada 2010 r.) pojawiły się wątpliwości w zakresie zgodności stosowania unijnych i krajowych przepisów określających wymogi, jakie powinny spełniać zgłaszane działki. W ocenie WSA w Poznaniu definicja działalności rolniczej zawarta w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013[31] w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia wniosku, była niezgodna z definicją działalności rolniczej, zawartą w art. 2c rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001[32]. Definicja unijna w sposób istotny różni się od definicji krajowej zawartej w § 4 ust. 1 pkt 2a rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2007 r., ponieważ obejmuje pojęciem działalności rolniczej także „utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska (normami), zgodnie z art. 5". Zachodzącą sprzeczność Sąd rozstrzygnął zgodnie z zasadą pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa UE.

W wyroku z 31 marca 2010 r. uchylającym decyzję organu I i II instancji w sprawie I SA/Ol 141/10 WSA w Olsztynie przyjął, że art. 143b ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003 formułujący warunek utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r., a także pozostałe jego uregulowania odnoszą się do Państwa Członkowskiego, a nie do indywidualnego beneficjenta. Sąd wywiódł, że nie ma podstaw do odmowy przyznania płatności beneficjentowi z powołaniem się na powyższą okoliczność, gdyż istotny staje się wówczas stan gruntów w roku, w którym o dopłaty producent rolny się ubiega.

[29] Zob. np. wyroki z: 8 września 2010 r., I SA/Bk 273/10, 9 września 2010 r., III SA/Gd 245/10 oraz z 29 października 2010 r., III SA/Gd 286/10, 23 czerwca 2010 r., I SA/Ol 291/10, 1 grudnia 2010 r., III SA/Po 364/10.

[30] Zb. Orz. 2005, s. I-8937.

[31] Dz. U. z 2007 r. Nr 114, poz. 786 ze zm.

[32] Dz. Urz. UE L 270 z 21 października 2003 r., s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 3, t. 40, s. 269 ze zm.

Z kolei w wyroku z 10 sierpnia 2010 r. (II GSK 744/09) NSA stwierdził, że następstwo prawne w rozumieniu art. 74 rozporządzenia nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003[33] w zakresie uprawnień do uzyskania płatności zwierzęcej występuje w sytuacjach nawiązania stosunku prawnego pomiędzy przekazującym a organem przyznającym pomoc.

W sprawie I SA/Ol 162/10 WSA w Olsztynie oddalając skargę wskazał, że zgodnie z pkt 53 preambuły rozporządzenia Rady nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003[34], przepisy, które mogą zmniejszać prawa rolników lub stwarzać nowe obowiązki, m.in. obowiązki wynikające z zasady wzajemnej zgodności, których rolnicy muszą przestrzegać przez cały rok, powinny mieć zastosowanie dopiero od 2010 r. Z tego względu odnośne przepisy niniejszego rozporządzenia powinny być stosowane dopiero od 2010 r., a uchylane przepisy rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 powinny być stosowane w ciągu 2009 r. do tych programów pomocy, które zostaną włączone do systemu płatności jednolitej dopiero od roku 2010.

3.3. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne było stosowane przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających najściślejszej harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. W 2010 r. prawo unijne było w większym stopniu powoływane w sprawach z zakresu podatku od czynności cywilnoprawnych. Podobnie jak w latach poprzednich, przepisy unijne i orzecznictwo Trybunału powoływane były w mniejszym stopniu w sprawach z zakresu podatków dochodowych.

3.3.1. *Podatek od towarów i usług*. W dziedzinie podatku od towarów i usług w przeważającej liczbie spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne podatnicy oraz organy podatkowe powoływały się na przepisy dyrektyw unijnych i na orzecznictwo ETS. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjne dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wymogów prounijnej wykładni prawa krajowego oraz zapewnienia, w razie kolizji, prawu unijnemu pierwszeństwa oraz skuteczności. Najczęściej chodziło o ocenę polskich przepisów w świetle brzmienia i celów dyrektyw unijnych –77/388/EWG[35] oraz 2006/112/WE[36]. Szeroko powoływane było również orzecznictwo ETS. Orzecznictwo sądów unijnych powoływane było w sprawach z zakresu VAT zarówno przy rozstrzyganiu konkretnych problemów, jak i w bardziej ogólnym kontekście. Należy odnotować, że sądy administracyjne szeroko odwołują się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, takich jak zasada neu-

[33] Dz. Urz. UE Nr L 141 z 30 kwietnia 2004 r., s. 18–58; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 3, t. 44, s. 243–283.

[34] Dz. Urz. UE L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16–99, sprostowanie: Dz. Urz. UE L 43 z 18 lutego 2010 r., s. 7.

[35] Szósta Dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej; Dz. Urz. WE Nr L145 z 13 czerwca 1977 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne 2004, rozdział 9, t. 1, s. 1 ze zm.

[36] Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej; Dz. Urz. UE Nr L 347 z 11 grudnia 2006 r., s. 1 ze zm.

tralności i powszechności VAT, zasada proporcjonalności czy prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego na poprzednich fazach obrotu[37].

Ze względu na ścisły stopień harmonizacji zakładany przez dyrektywy unijne zdecydowana większość spraw z zakresu VAT wymagała dokonywania oceny zgodności polskich przepisów z normami prawa UE przez sądy administracyjne.

Wśród zagadnień związanych z prounijną wykładnią przepisów polskiej ustawy o podatku od towarów i usług[38] rozstrzyganych przez sądy administracyjne w 2010 r. można wskazać np. kwestię opodatkowania nabycia paliwa do pojazdów[39], kwalifikacji gminy jako podatnika VAT[40], podstawy opodatkowania usługi leasingu[41], opodatkowania odpłatnego zbycia udziałów w spółce z o.o.[42], warunków skorzystania z prawa do odliczenia przez rolników ryczałtowych[43] czy momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu świadczenia usług transportu osób taborem samochodowym[44].

W dziedzinie podatku od towarów i usług należy wskazać również na rozstrzygnięcie podjęte przez NSA w sprawie o I FSK 61/09[45]. NSA wskazał, że gdy dyrektywa unijna dotyczy zagadnień podatkowych, jej normy stanowią przepisy prawa podatkowego w rozumieniu art. 3 pkt 2 o.p., a w przypadku braku ich implementacji lub jej wadliwości stanowią podstawę prawną, na którą mogą się powoływać podmioty indywidualne w zakresie jednak tych tylko przepisów dyrektywy, które są wystarczająco jasne i bezwarunkowe, a więc sformułowanych w sposób pozwalający na ich bezpośrednie zastosowanie. W konsekwencji NSA uznał, że w pojęciu „przepisy prawa podatkowego" w rozumieniu art. 14b § 1 o.p. w zw. z art. 3 pkt 2 o.p. mieszczą się również przepisy Dyrektywy 2006/112/WE, a w konsekwencji minister właściwy do spraw finansów publicznych, na pisemny wniosek zainteresowanego, jest obowiązany wydać w jego indywidualnej sprawie pisemną interpretację w zakresie przepisów tej dyrektywy.

W niektórych sprawach sądy administracyjne uznały, że polskie przepisy stanowią błędne wdrożenie przepisów dyrektyw unijnych lub stoją w sprzeczności z zasadami ogólnymi prawa UE. W konsekwencji ze względu na obowiązek wynikający z art. 91 ust. 3 Konstytucji zapewnienia pierwszeństwa prawu UE sądy administracyjne odmawiały zastosowania sprzecznych z prawem UE przepisów polskich.

Za pozostające w kolizji z celami i brzmieniem przepisów unijnych sądy administracyjne uznały m.in. wymóg zawarty w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT z art. 17(6) VI Dyrektywy. Stosowanie tego przepisu narusza w sposób istotny zasadę neutralności VAT w odniesieniu do tych towarów i usług, które związane są z działalnością opodatkowaną podatnika, a w związku z ich nabyciem pozbawiony jest on prawa do odliczenia podatku naliczonego z uwagi na przepisy podatku dochodowego uniemożliwiające mu zaliczenie tych wydatków do kosztów uzyskania przychodów[46].

---

[37] Zob. np. wyroki z: 14 grudnia 2010 r., I FSK 13/10, 25 listopada 2010 r., I FSK 1972/09, 23 listopada 2010 r., I SA/Rz 550/10, 3 sierpnia 2010 r., III SA/Wa 1189/10, 30 czerwca 2010 r., I SA/Lu 136/10, 14 kwietnia 2010 r., I SA/Go 201/10, 24 lutego 2010 r., I SA/Bd 51/10.

[38] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.).

[39] Zob. np. wyroki z 1 grudnia 2010 r., I SA/Ol 620/10, z 3 listopada 2010 r., I SA/Sz 637/10; z 15 lipca 2010 r., I SA/Rz 305/10.

[40] Zob. np. wyrok z 9 czerwca 2010 r., I SA/Go 471/10.

[41] Uchwała z 8 listopada 2010 r., I FPS 3/10.

[42] Zob. np. wyrok z 25 czerwca 2010 r., I SA/Op 176/10.

[43] Zob. np. wyrok z 21 kwietnia 2010 r., I SA/Go 202/10 oraz wyrok z 25 marca 2010 r., I FSK 368/09.

[44] Zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., I SA/Wr 743/10.

[45] Wyrok z 11 marca 2010 r., I FSK 61/09.

[46] Wyroki z 10 grudnia 2010 r., I FSK 2104/09, 16 listopada 2010 r., I SA/Wr 1173/10, 13 stycznia 2010 r., I FSK 1285/09.

Za pozostające w kolizji z prawem unijnym uznano także art. 42 ust. 1, 12 i 13 ustawy o VAT. NSA uznał, że przewidziana w tym przepisie konstrukcja spełnienia warunków uprawniających do zastosowania przez podatnika stawki 0% z tytułu wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów godzi w zasadę neutralności podatkowej VAT i pozostaje w sprzeczności z art. 138 ust. 1 Dyrektywy Rady 2006/112/WE[47].

Również art. 90 ust. 10 pkt 2 ustawy o VAT został uznany za sprzeczny z prawem unijnym. WSA w Gdańsku uznał, że przepis ten jest przyjęty z naruszeniem unijnej zasady „standstill" określonej w art. 175 ust. 2 oraz 176 Dyrektywy 2006/112/WE[48]. Podobnie orzekł NSA, który dodatkowo uznał, że w rozpatrywanej sprawie należy odmówić zastosowania także art. 91 ust. 1 zdania drugiego ustawy o VAT stojącego w sprzeczności z art. 175 ust. 3 Dyrektywy 2006/112/WE[49].

3.3.2. *Podatek akcyzowy*. Ścisła harmonizacja podatku akcyzowego poprzez dyrektywy unijne powoduje, że sądy administracyjne dokonując wykładni uchylonej już ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r.[50] lub obowiązującej ustawy o podatku akcyzowym z roku 2008[51] oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego odwołują się do Dyrektywy Nr 92/12/EWG, zwanej dyrektywą horyzontalną[52], Dyrektywy 2003/96/WE, zwanej dyrektywą energetyczną[53], jak i do nowej Dyrektywy 2008/118/WE[54]. W aktach tych zawarto bowiem zasady opodatkowania wyrobów akcyzowych i ich kontroli, w szczególności ustanowiono system, w którego ramach określone są zasady przepływu towarów akcyzowych na terytorium Państw Członkowskich i warunki przechowywania tych wyrobów oraz ich kontroli, jak również zidentyfikowano produkty energetyczne podlegające podatkowi akcyzowemu, zobowiązując Państwa Członkowskie do respektowania reguł wyznaczonych prawem UE.

Wśród dziedzin związanych z prounijną wykładnią krajowych przepisów odnoszących się do podatku akcyzowego rozstrzyganych przez sądy administracyjne w 2010 r. można wskazać sprawy należności akcyzowych w związku z wewnątrzwspólnotowym nabyciem towarów zharmonizowanych[55] lub niezharmonizowanych[56], w szczególności produktów energetycznych lub samochodów osobowych. NSA w roku 2010 rozpoznał wiele spraw, w których wyjaśniano zagadnienia związane z oświadczeniami nabywców oleju opałowego w celu zastosowania zwolnienia z podatku akcyzowego[57].

---

[47] Wyrok z 15 stycznia 2010 r., I FSK 807/09; warto również podkreślić, że zagadnienie wymogów dowodowych uprawniających podatnika do zastosowania stawki 0% przy wspólnotowej dostawie towarów było przedmiotem pytania do składu siedmiu sędziów NSA skierowanego postanowieniem z 15 lutego 2010 r. w sprawie I FSK 1440/08. Pytanie nie zostało jeszcze rozpatrzone.

[48] Wyrok z 28 września 2010 r., I SA/Gd 430/10.

[49] Wyrok z 13 kwietnia 2010 r., I FSK 532/09, zob. też wyrok z 11 czerwca 2010 r., I SA/Łd 389/10.

[50] Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.

[51] Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.

[52] Dyrektywa Rady Nr 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania, Dz. Urz. WE L 76 z 23 marca 1992 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 9, t. 1, s. 179.

[53] Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz. Urz. UE L *283 z 31 października 2003 r., s. 51;* Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 9, t. 1, s. 405.

[54] Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG, Dz. Urz. UE L 9 z 14 stycznia 2009 r., s. 12.

[55] Np. wyroki z 30 czerwca 2010 r., I GSK 915/09, z 16 grudnia 2010 r., I GSK 40/10.

[56] Zob. np. wyrok z 5 października 2010 r., I GSK 1130/09.

[57] Zob. np. wyrok z 11 maja 2010 r., I GSK 822/09.

W wyroku z 6 lipca 2010 r., I GSK 900/09, NSA rozważając zagadnienie rezydualnej kwoty podatku przy wewnątrzwspólnotowym nabyciu samochodu osobowego i odwołując się do wyroku ETS z 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-313/05 *Brzeziński*, przypomniał, że mechanizm podatku akcyzowego powinien być poddany ocenie w świetle art. 90 TWE, aby nie stwarzał preferencji dla towarów krajowych, dyskryminując towary wytwarzane w innych państwach członkowskich i zakłócając tym samym swobodny przepływ towarów.

W wyroku z 29 czerwca 2010 r., I GSK 938/09, NSA przyjął, że stosując prounijną wykładnię art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 6 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym w świetle art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej w związku z art. 6 ust. 1 dyrektywy horyzontalnej po dniu 1 stycznia 2006 r. w przypadku sprzedaży energii elektrycznej przedmiotem opodatkowania podatkiem akcyzowym objęta jest sprzedaż energii elektrycznej przez dystrybutora (redystrybutora) ostatecznemu odbiorcy (konsumentowi), natomiast takiemu opodatkowaniu nie podlega sprzedaż energii elektrycznej przez producenta dystrybutorowi.

3.3.3. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*. W dziedzinie podatku od czynności cywilnoprawnych kwestia oceny zgodności z prawem unijnym postanowień polskiej ustawy[58] dotyczyła przede wszystkim dwóch zagadnień:

1) możliwości ponownego wprowadzenia opodatkowania pożyczek udzielanych spółce przez wspólnika (akcjonariusza), gdy w dniu akcesji Polska zrezygnowała z opodatkowania takich czynności podatkiem kapitałowym;

2) prawidłowej wykładni art. 7 ust. 1 Dyrektywy 69/335/EWG[59], a w szczególności rozstrzygnięcia wątpliwości, czy sądy zobowiązane są uwzględnić postanowienia także tych dyrektyw zmieniających, które przestały obowiązywać przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Warto wskazać, że orzecznictwo sądów administracyjnych w powyższych kwestiach nie było jednolite. Istniejące rozbieżności[60] oraz wątpliwości dotyczące prawidłowej wykładni przepisów unijnych spowodowały, że powyższe kwestie stały się przedmiotem pytań prejudycjalnych skierowanych do ETS przez WSA w Gliwicach[61] oraz NSA[62]. Wydanie przez Trybunał orzeczeń prejudycjalnych w odpowiedzi na skierowane pytania pozwoli na przesądzenie prawidłowej wykładni przepisów unijnych i usunięcie pojawiających się wątpliwości.

3.3.4. *Podatki dochodowe*. Podobnie jak w latach poprzednich, prawo unijne powoływane jest w tego rodzaju sprawach sporadycznie. Warto jednak zwrócić uwagę na dwa zagadnienia pojawiające się w orzecznictwie sądów administracyjnych w 2010 r.

Pierwsze z nich dotyczy zakresu zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 58 lit. b/ u.p.d.f. Zgodnie z tym przepisem wolne od podatku dochodowego są wypłaty środków zgromadzonych w pracowniczym programie emerytalnym dokonane na rzecz uczestnika lub osób uprawnionych do tych środków po śmierci uczestnika. Wątpliwości dotyczyły tego, czy takie zwolnienie przysługuje obywatelowi innego państwa członkowskiego w odniesieniu do świad-

[58] Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 399 ze zm.).

[59] Dyrektywa Rady z dnia 17 lipca 1969 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału – 69/335/EWG; Dz. Urz. WE Nr L 249 z 3 października 1969 r., s. 25, Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 9, t. 1, s. 11.

[60] Zob. odpowiednio wyroki z: 11 września 2009 r., III SA/Wa 619/09, 15 października 2009 r., I SA/Sz 556/09 i przeciwne stanowisko w wyroku z 10 grudnia 2009 r., I SA/Ke 509/09 oraz wyroki z 19 stycznia 2010 r., III SA/Wa 1375/09 oraz III SA/Wa 1477/09, i przeciwne stanowisko reprezentowane w wyroku z 22 października 2009 r., I SA/Kr 813/09 i w wyroku z 11 lutego 2010 r., III SA/Wa 1497/09.

[61] Postanowienie z 15 marca 2010 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Gl 731/09.

[62] Postanowienie z 26 maja 2010 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie II FSK 2130/08.

czeń otrzymywanych z pracowniczego programu emerytalnego utworzonego przez pracodawcę w państwie UE. Zdaniem WSA w Warszawie właściwa wykładnia wskazanego zwolnienia z uwzględnieniem norm unijnych (w szczególności postanowień Dyrektywy 2003/41/WE[63]) wymaga, by pojęcie „pracowniczy program emerytalny" obejmowało również pracownicze programy emerytalne prowadzone w innych Państwach Członkowskich Unii Europejskiej na podstawie przepisów tych Państw[64].

Drugie dotyczyło wykładni art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 27b ust. 1 u.p.d.o.f. Chodziło tu o przesądzenie, czy podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne zapłaconych w innym państwie członkowskim. Podatnik wskazał, że podlega w Polsce nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu, natomiast w innym państwie członkowskim prowadzi działalność gospodarczą jako wspólnik spółki osobowej z siedzibą w tym państwie. WSA w Poznaniu rozstrzygając zgodność polskich przepisów z prawem unijnym skierował do Trybunału pytania prejudycjalne[65]. Po uzyskaniu odpowiedzi Trybunału[66] WSA w Poznaniu orzekł, że wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 27b ust. 1 u.p.d.o.f. ograniczenie obniżenia odpowiednio podstawy opodatkowania i podatku dochodowego jedynie o składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne zapłacone na podstawie ustawy prawa krajowego stoi w sprzeczności z fundamentalnymi zasadami prawa unijnego, tj. z zasadą przedsiębiorczości oraz zasadą swobody świadczenia usług i nie może być stosowane[67].

3.4. Transport drogowy

W tej kategorii przeważały sprawy dotyczące nałożenia kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy o transporcie drogowym albo przepisów unijnych.

W wyroku z 23 lutego 2010 r., II GSK 422/09, NSA wskazał, że przepis lp. 11.1. pkt 2 lit. c załącznika do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[68] jest przepisem sankcjonującym naruszenie art. 15 ust. 8 rozporządzenia Rady (EWG) 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym[69]. Użycie w przepisie unijnym szerokiego pojęcia „manipulowanie urządzeniem rejestrującym", do którego odnosi się użyte w sankcjonującym przepisie krajowym sformułowanie „samowolna ingerencja w pracę urządzenia rejestrującego zainstalowanego w pojeździe". Oznacza to, że każda czynność, która mogłaby spowodować sfałszowanie informacji wydrukowanych na tzw. wykresówce w zakresie m.in. aktywności kierowcy lub przebytej przez pojazd drogi, jest naruszeniem powyższych przepisów.

W wyroku z 25 marca 2010 r., I SA/Bk 55/10, w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie ustawy o transporcie drogowym na posiadacza licencji wspólnotowej WSA w Białymstoku

[63] Dyrektywa 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami, Dz. Urz. WE Nr L 235 z 23 września 2003 r., s. 1, Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 5, t. 4, s. 350.

[64] Wyrok z 23 kwietnia 2010 r., III SA/Wa 1826/09.

[65] Postanowienie z 30 maja 2008 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Po 1756/07.

[66] Wyrok ETS z 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Filipiak,* Zb. Orz. 2009, s. I-11049.

[67] Wyrok z 14 stycznia 2010 r., I SA/Po 1006/09.

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

[69] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 z 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz. Urz. WE L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 8; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 7, t. 1, s. 227; sprostowanie: Dz. Urz. UE L 176 z 6 lipca 2007, s. 42.

przypomniał, że zgodnie z warunkami określonymi w przepisach rozporządzenia Rady (EWG) Nr 881/92[70] posiadacz licencji wspólnotowej na terytorium każdego Państwa Członkowskiego musi stosować się do przepisów ustawowych i administracyjnych obowiązujących w tym państwie, zwłaszcza w odniesieniu do transportu i ruchu drogowego. W szczególności oznacza to, że każdy przewoźnik wykonujący na podstawie licencji wspólnotowej zarobkowo drogowy przewóz rzeczy obowiązany jest prowadzić tę działalność zgodnie z przepisami obowiązującymi w Państwie Członkowskim miejsca prowadzenia działalności (art. 3 ust. 2 i art. 5 ust. 3 rozporządzenia Nr 881/92). Sąd podkreślił, że skoro przepisy rozporządzenia UE Nr 881/92 nie regulują w sposób wyczerpujący wykonywania licencji wspólnotowej, to formułują nakaz prowadzenia jej zgodnie z przepisami prawa krajowego.

W sprawie II SA/Go 454/10 (wyrok z 26 sierpnia 2010 r.) WSA w Gorzowie Wielkopolskim oceniając zasadność nałożenia kary pieniężnej za wykonywanie transportu drogowego przez Komendanta Placówki Straży Granicznej ustalił, że użyte w art. 3 lit. h rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego[71] pojęcie przewozu niehandlowego jest odmienne od definicji przewozu na potrzeby własne, którym posługuje się polski ustawodawca w art. 4 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym. Sąd wskazał, że przewóz o charakterze niehandlowym to przewóz niezwiązany z prowadzoną działalnością gospodarczą, zarówno w formie transportu drogowego, jak i przewozu na potrzeby własne. W konsekwencji w przypadku wykonywania przewozu na potrzeby własne (niezarobkowego przewozu drogowego rzeczy) w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym na wykonującym przewóz spoczywa obowiązek przestrzegania postanowień rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w zakresie czasu pracy kierowców oraz konieczności montażu, legalizacji i użytkowania tachografu.

W wyroku z 28 października 2010 r., II SA/Go 680/10, WSA w Gorzowie Wielkopolskim podkreślił, iż prowadzący przedsiębiorstwo transportowe umocowany jest do wydawania odpowiednich poleceń kierowcy i przeprowadzania regularnych kontroli przestrzegania przepisów rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 oraz norm rozdziału II rozporządzenia 561/2006, ponieważ na nim spoczywa odpowiedzialność za naruszenie przepisów, nawet jeżeli naruszenie miało miejsce na terytorium innego Państwa Członkowskiego lub w państwie trzecim.

Z kolei NSA w sprawie o II GSK 1072/09 rozstrzygniętej wyrokiem z 7 grudnia 2010 r. wywiódł z art. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 oraz z treści l.p. 11. 1 pkt 1 lit. a/ załącznika do ustawy o transporcie drogowym, że obowiązek wykonywania przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące nie jest uzależniony od tego, czy kierowca wykonujący przewóz jest zatrudniony na podstawie stosunku pracy. Sąd stwierdził również, że fakt niewymienienia w § 24 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r.[72] tachografu wśród wyposażenia taksówki nie wyłącza obowiązku określonego rozporządzeniem unijnym.

[70] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 881/92 z 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie na lub z terytorium Państwa Członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej Państw Członkowskich, Dz. Urz. WE L 95 z 9 kwietnia 1992, s 1; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 7, t. 1, s. 370 ; sprostowanie: Dz. Urz. UE L 166 z 28 czerwca 2007 r., s. 30.

[71] Rozporządzenie nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, Dz. Urz. UE L 102 z 11 kwietnia 2006 r., s. 1.

[72] Dz. U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262.

3.5. Zabezpieczenie społeczne

Podobnie jak w roku poprzednim prawo wspólnotowe znalazło zastosowanie w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Materia ta została uregulowana przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71[73] oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72[74]. Zawarte w tych aktach prawnych przepisy pozwalają na wyeliminowanie skutków podlegania odmiennym systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw, przede wszystkim w związku ze zmianami miejsca pobytu lub zamieszkania.

NSA w wyroku z 28 maja 2010 r., I OSK 232/10 potwierdził trafność stwierdzenia, że art. 10 ust. 1 lit. a/ rozporządzenia 574/72 stosuje się, gdy istnieje ryzyko kumulacji prawa wynikającego z art. 73 rozporządzenia 1408/71 oraz prawa do świadczeń rodzinnych przyznawanych na podstawie ustawodawstwa krajowego państwa miejsca zamieszkania wyłącznie z tytułu zamieszkiwania w danym państwie. NSA stwierdził, że aby w ogóle można zastosować przepisy powołanych rozporządzeń Rady dotyczące zbiegu świadczeń czy zakresu ich kumulacji, organy administracji winny w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości i zrozumiały dla stron postępowania ustalić charakter oraz rodzaj uzyskanych świadczeń z państwa członkowskiego, w którym jest zatrudniony pracownik (ojciec dzieci) w stosunku do świadczeń państwa zamieszkania.

W wyroku z 22 października 2010 r., II SA/Po 582/10, orzeczenie prawomocne, WSA w Poznaniu wskazał na przepisy rozporządzenia 883/2004[75], zgodnie z którymi w przypadku zbiegu praw do świadczeń, świadczenia rodzinne udzielane są zgodnie z ustawodawstwem wyznaczonym jako mające pierwszeństwo, przy tym uprawnienia do świadczeń rodzinnych z tytułu innych, kolidujących ustawodawstw są zawieszane do kwoty przewidzianej przez pierwsze ustawodawstwo. Sąd podniósł, iż reguła przeciwdziałająca kumulacji świadczeń rodzinnych ma zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy zbiegowi podlegają uprawnienia do świadczeń rodzinnych lub zasiłków rodzinnych przyznane w tym samym czasie i dla tego samego członka rodziny.

Z kolei w wyroku z 16 listopada 2010 r. (II SA/Op 396/10) WSA w Opolu podkreślił, że koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego opiera się m.in. na zasadzie niekumulacji świadczeń i wywiódł, że oznacza to, iż gdy świadczenie rodzinne przysługuje z tytułu wykonywania pracy w jednym państwie członkowskim i równocześnie świadczenie tego rodzaju przysługuje w ustawodawstwie państwa, w którym mieszkają członkowie rodziny, świadczenia są wypłacane tylko z jednego tytułu. Akcentując przesłankę podlegania ustawodawstwu państwa zatrudnienia, Sąd stwierdził, że bez znaczenia dla odmowy przyznania świadczeń w oparciu o przepisy prawa krajowego pozostaje okoliczność posiadania przez osobę uprawnioną wiedzy na temat świadczeń przysługujących jej na podstawie ustawodawstwa innego państwa, jak i faktu, czy występowała z wnioskiem o przyznanie jej świadczeń w kraju zatrudnienia.

---

[73] Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 149 z 5 lipca 1971 r., s. 2; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 5, t. 1, s. 35).

[74] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 74 z 27 marca 1972 r., s. 1 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 5, t. 1, s. 83).

[75] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L z 2004 r. Nr 166, s. 1).

3.6. Ochrona środowiska

W 2010 r. sądy administracyjne wielokrotnie orzekały w przedmiocie kwalifikacji elektrowni wiatrowych, wodnych oraz biogazowych jako inwestycji celu publicznego. Tytułem przykładu można wskazać wyrok WSA w Białymstoku z 10 czerwca 2010 r., II SA/Bk 288/10, w którym Sąd wskazał, że Dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych[76] nie daje podstaw do wyprowadzenia wniosku, iż przepisy te wyłączają konieczność badania zgodności zamierzeń inwestycyjnych, polegających na budowie elektrowni wiatrowych, z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego[77].

W wielu sprawach sądy administracyjne wskazywały istotną rolę oceny oddziaływania na środowisko w procedurze planistycznej. W wyroku z 25 lutego 2010 r., II OSK 1938/09, NSA nie podzielił zarzutu skargi kasacyjnej o naruszeniu procedury planistycznej w zakresie projektu studium (z braku sporządzenia prognozy wpływu na środowisko) i istnienia do 15 listopada 2008 r. niezgodności między przepisami prawa krajowego i przepisami Dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko [78]. NSA uznał, iż skoro przepisy art. 4 i art. 5 ww. dyrektywy pozwalają Państwom Członkowskim na stosowanie rozwiązań prawnych, które mają na celu uniknięcie powielania oceny wpływu na środowisko, to nie można skutecznie twierdzić, że przepis prawa krajowego, tj. art. 11 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[79], był niezgodny z przepisami tej dyrektywy.

W uchwale z 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, NSA przesądził, że warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest spełniony, jeżeli dla danego terenu jest tylko zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, wyrażona przez właściwy organ na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy o ochronie gruntów leśnych i rolnych[80]. W uzasadnieniu tej uchwały NSA podkreślił, że procedura planistyczna z racji obowiązujących w tym przedmiocie przepisów prawa uwzględnia przepisy unijne nakazujące dokonywanie oceny wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko[81]. Sąd podkreślił, że w toku procedury planistycznej organ winien mieć na uwadze nie tylko kwestie dotyczące ochrony środowiska, ale i strategii leśnej Unii Europejskiej i wspólnych działań państw członkowskich oraz podejście ekosystemowe, jakie zostało przyjęte w Konwencji o różnorodności biologicznej sporządzonej w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r.[82]

---

[76] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. Nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16).

[77] Podobnie wyrok z 16 lipca 2010 r., II SA/Po 124/10 (nieprawomocny).

[78] Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz. Urz. UE L 197 z 21 lipca 2001 r., s. 30; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 15, t. 6, s. 157.

[79] Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

[80] Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów leśnych i rolnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

[81] Chodziło o dyrektywę 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie wpływu oceny niektórych planów i programów na środowisko.

[82] Por. art. 6 litera h Decyzji 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 lipca 2002 r. ustanawiającej szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz. Urz. UE L 242 z 10 września 2002 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 15, t. 7, s. 152. Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzonej w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532).

W sprawie o sygn. II SA/Bk 548/09 (wyrok WSA w Białymstoku z 16 lutego 2010 r.) dotyczącej środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia celu publicznego Sąd przypomniał, że przepisy prawa polskiego obejmujące ochronę środowiska stanowią implementację prawa UE. Dlatego w odniesieniu do przepisów prawa polskiego o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (zarówno przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jak i na obszary Natura 2000) niezbędne jest zapewnienie nie tylko ich formalnej zgodności z Dyrektywą w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne[83] i Dyrektywą 92/43 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[84], ale także takie ich stosowanie i interpretacja, które zapewnią praktyczną i skuteczną realizację celów obu dyrektyw, a w razie ewentualnych wątpliwości ich usuwanie w drodze wykładni zgodne z prawem wspólnotowym.

W wyroku z 8 lipca 2010 r., II OSK 1219/09, NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że załącznik I C Dyrektywy nr 86/278/EWG w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie[85] nie wyklucza zastosowania w załącznikach do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie komunalnych osadów ściekowych[86] zróżnicowanych dawek osadów, jeżeli § 3 ust. 3 rozporządzenia jest oczywiście stosowany do wszystkich celów unormowanych w art. 43 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o odpadach. W ocenie Sądu jest to konsekwencją tego, że dyrektywa nie dotyczy tylko rolniczego wykorzystywania osadu w świetle dyspozycji art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach[87]. Ponadto zdaniem NSA recypowane do prawa polskiego obie procedury w zakresie akumulacji metali ciężkich w glebie mają na celu ograniczenie ich wprowadzania do gleby, a nie określenie warunków dla jak największej ilości wprowadzania metali ciężkich do gleby.

W wyroku z 5 lutego 2010 r., IV SA/Wa 1946/09, WSA w Warszawie stwierdził, że nieznajomość przepisów obowiązującego prawa przez profesjonalistę, gdy te są dostępne i w stosownych wytycznych dookreślone, nie może być uznana za okoliczność przemawiającą na korzyść strony skarżącej. Sformułowana teza zapadła podczas rozważania, czy nieprecyzyjne tłumaczenie pkt 5 lit. f/ załącznika nr I do rozporządzenia 166/2006[88] oraz Wytycznych Komisji Europejskiej[89] mogło skutkować odstąpieniem od wymierzenia kary pieniężnej za niezłożenie w ustawowym terminie sprawozdania zawierającego dane niezbędne do tworzenia Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, czyli z powodu niewypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 236b ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska[90]. Sąd wskazał, że skarżąca (będąca

[83] Dyrektywa Rady z 27 czerwca 1988 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. UE L 175 z 5 lipca 1985 r., s. 40 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 15, t. 1, s. 248).

[84] Dyrektywa Rady Nr 92/43 z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7–50 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 15, t. 2, s. 102-145; sprostowanie Dz. Urz. UE L 218 z 23 sierpnia 2007 r., s. 15–16.

[85] Dyrektywa Rady Nr 86/278/EWG z 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz. Urz. UE L 181 z 4 lipca 1986 r., s. 6; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 15, t. 1, s. 265).

[86] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 sierpnia 2002 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz. U. Nr 134, poz. 1140 ze zm.).

[87] Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.).

[88] Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 166/2006 z 18 stycznia 2006 r., Dz. Urz UE L 33 z 4 lutego 2006 r., s. 1 ze zm.

[89] Wytyczne Komisji Europejskiej z 31 maja 2006 r. dotyczące wdrażania Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmiany Dyrektywy Rady 91/689/EWG i 96/61/WE.

[90] Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

profesjonalnym podmiotem gospodarczym posiadającym stałą obsługę prawną) wobec nieprecyzyjnego tłumaczenia fragmentu załącznika winna poszukiwać właściwego jego rozumienia w aktach źródłowych, z których jednoznacznie wynika, że nie chodzi o rzeczywistą, a jedynie o potencjalną wydajność technicznych i prawnych możliwości produkcyjnych danego zakładu. Rzeczywiste obciążenie, będąc bowiem parametrem zmiennym, nie może być wyznacznikiem progu wydajności. Natomiast nieprecyzyjne sformułowanie zawarte w pkt 5 lit. f/ załącznika nr I do cyt. rozporządzenia nie mogło jednoznacznie sugerować, iż chodzi o rzeczywistą, a nie o potencjalną wydajność zakładu przy określaniu progu wydajności.

W wyroku z 24 czerwca 2010 r., II OSK 961/09, NSA odniósł się do zagadnienia kwalifikacji projektowanych obszarów Natura 2000. Sąd podkreślił, że skoro przepisy art. 81 Prawa ochrony środowiska nakazują realizować ochronę zasobów środowiska na podstawie tej ustawy oraz przepisów szczególnych, wśród których wymieniono przepisy ustawy o ochronie przyrody (ust. 4 pkt 1), mając też na uwadze art. 3 pkt 10c i 11a Prawa ochrony środowiska, przy dokonywaniu wykładni przepisów regulujących postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2a w związku z art. 48 ust. 2 pkt 3 lit. b/) należy uwzględnić przepisy art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody łącznie z jego ust. 2 rozszerzającym ochronę również na projektowane obszary Natura 2000. NSA wskazał, że należy traktować „potencjalne" obszary Natura 2000 na równi z obszarami projektowanymi Natura 2000, o których mowa w art. 33 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Podobnie w wyroku z 12 maja 2010 r., II OSK 813/09, NSA wskazał, że do czasu ostatecznego zatwierdzenia listy krajowej obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 wszystkie obszary zgłoszone do Komisji Europejskiej, zarówno te zgłoszone przez Rząd RP, jak i przez organizacje pozarządowe, a które to obszary spełniają kryteria naukowe zawarte w Dyrektywie Siedliskowej, winny być zaliczone do potencjalnych obszarów Natura 2000. Oznacza to, że do czasu ostatecznego zatwierdzenia obszarów Natura 2000 przez Komisję Europejską co do wszystkich obszarów znajdujących się na tzw. *Shadow List* jako potencjalnych obszarów Natura 2000, musi być stosowana taka sama procedura oceny oddziaływania na środowisko jak dla obszarów specjalnej ochrony ptaków wyznaczonych w drodze rozporządzenia w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000[91] oraz specjalnych obszarów ochrony siedlisk znajdujących się a liście krajowej zgłoszonej przez Rząd RP do Komisji Europejskiej.

3.7. Własność przemysłowa

Ochrona własności przemysłowej dotyczy spraw z zakresu znaków towarowych, wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych. W sprawach tych sądy administracyjne powoływały się przede wszystkim na przepisy dyrektywy o znakach towarowych[92], podkreślając obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego.

W wyroku z 12 października 2010 r., II GSK 849/09, NSA rozpatrując słuszność zarzutów naruszenia art. art. 4 ust. ust. 4 lit. a/ Dyrektywy z 21 grudnia 1988 r. uznał, że sprawa ochro-

[91] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313 ze zm.).

[92] Sądy powołują najczęściej pierwszą dyrektywę Rady 89/104/EWG z 21 grudnia 1989 r., mającą na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich UE odnoszących się do znaków towarowych, Dz. Urz. WE L 40 z 11 lutego 1989 r., s. 1. Jednak nie obowiązuje ona od 28 listopada 2008 r., ponieważ została uchylona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/95/WE z 22 października 2008 r., mającą na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych, Dz. Urz. UE L 299 z 8 listopada 2008 r., s. 25.

ny znaków renomowanych jest w prawie polskim unormowana w art. 132 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[93], jednak art. 4 ust. 4 lit. a/ dyrektywy zawiera dodatkowo (w stosunku do treści art. 132 ust. 2 pkt 3 p.w.p.) przesłankę „braku uzasadnionych podstaw używania znaku zgłoszonego do rejestracji" i uznaje się w związku z tym, iż w tym zakresie nie dokonano prawidłowej implementacji art. 4 ust. 4 lit. a/ dyrektywy do prawa polskiego. Sąd podkreślił, że przesłanka „braku uzasadnionych podstaw używania znaku zgłoszonego do rejestracji" jest tą przesłanką z art. 4 ust. 4 lit. a/ dyrektywy, przy której udowodnieniu ciężar dowodu spoczywa na zgłaszającym znak z późniejszym pierwszeństwem. W ocenie NSA w niniejszej sprawie strona skarżąca nie udowodniła w toku prowadzonego postępowania, że jej późniejszy znak towarowy był używany przed datą uzyskania przez wcześniejszy znak cechy renomowanego znaku towarowego, a zatem zarzut ten należy odrzucić[94].

W wyroku WSA w Warszawie z 10 maja 2010 r., VI SA/Wa 2038/09, podkreślono, że „chociaż sporny znak towarowy został zgłoszony przed datą akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, a zgodnie z art. 315 ust. 3 p.w.p. ustawowe warunki wymagane do udzielenia prawa ochronnego na ten znak powinny być oceniane wg stanu prawnego z daty zgłoszenia (17 stycznia 2001 r.), tj. z punktu widzenia ustawy o znakach towarowych, to w świetle orzecznictwa ETS nie budzi wątpliwości konieczność uwzględniania przepisów Dyrektywy w toku wykładni i stosowania jej przepisów, by stosowanie prawa krajowego służyło uzyskaniu rezultatu zbieżnego z dyspozycjami norm prawa wspólnotowego". W tym wyroku powołano się na art. 4 ust. 1 lit. b/ dyrektywy o znakach towarowych dotyczący możliwości uznania znaków za element prawdopodobieństwa wprowadzenia w błąd co do pochodzenia towarów[95].

W wielu wyrokach dotyczących własności przemysłowej sądy administracyjne powoływały się na orzecznictwo ETS i SE. Orzecznictwo to było powoływane w celu wskazania wiążącej wykładni danego przepisu prawa europejskiego mającego zastosowanie w sprawie[96].

---

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

[94] Zob. również wyrok z 14 lipca 2010 r., II GSK 703/09, w którym powołano art. 2 Dyrektywy z 21 grudnia 1989 r. ale zwrócono uwagę, że również w art. 2 aktualnie obowiązującej Dyrektywy z 22 października 2008 r. wymienia się cyfry jako rodzaje oznaczeń mogących stanowić znaki towarowe. Podkreślono, że skoro przepisy ustawy – Prawo własności przemysłowej implementowały dyrektywę, niedopuszczalna byłaby ich interpretacja w sprzeczności z dosłowną treścią dyrektywy. Zob. też wyrok z 31 sierpnia 2010 r., II GSK 626/09, w którym powołano art. 3 ust. 1 lit. d/ Dyrektywy z 21 grudnia 1989 r., a także wyrok z 17 lutego 2010 r., II GSK 387/09, w którym powołano art. 3 ust. 2 lit. d/ Dyrektywy z 21 grudnia 1989 r., a także podkreślono, że podobne zasady obowiązują na gruncie Dyrektywy z 22 października 2008 r.

[95] Zob. też wyrok z 27 września 2010 r., VI SA/Wa 452/10, w którym przytoczono art. 5 ust. 1 dyrektywy z 21 grudnia 1989 r., zgodnie z którym zarejestrowany znak towarowy przyznaje właścicielowi wyłączne prawa do tego znaku.

[96] Patrz np. wyrok z 15 czerwca 2010 r., II GSK 481/09, w którym powołano wyrok SE z 12 maja 2010 r. w sprawie T-148/08 *Beifa Group Co.Ltd. przeciwko OHIM* [dotyczący konfliktu między znakiem towarowym a wzorem]; wyrok z 14 lipca 2010 r., II GSK 703/09, w którym powołano wyrok ETS z 4 maja 1999 r. C-108/97 w sprawie *Chiemsee*, Zb. Orz. 1999, s. I-2779 [dotyczący wtórnej zdolności odróżniającej znaku towarowego]; wyrok z 12 października 2010 r., II GSK 849/09, w którym powołano wyroki ETS: z 14 września 1999 r. w sprawie C-375/97 *General Motors Corporation p. Yplon SA*, Zb. Orz. 1999, s. I-05421 i z 23 października 2003 r. w sprawie *C-408/01 Marca Mode CV p. Adidas AG, Adidas Benelux BV*., Zb. Orz. 2003, s. I-12537; z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie C-252/07 *Intel Corporation*, Zb. Orz. 2008, s. I-8823 oraz z 10 lutego 2009 r. w sprawie C-487/07 *L'Oreal SA i in. przeciwko Bellure NV i in.*, Zb. Orz. 2009, s. I-5185 [dotyczące renomy znaków towarowych; wyrok z 24 listopada, II GSK 1010/09, w którym powołano wyrok ETS z 6 października 2005 r. w sprawie C-120/04 *Medion AG przeciwko Thomson*, Zb. Orz. 2005, s. I-8551, a także z 7 maja 2009 r. w sprawie T-185/07 *Calvin Klein Trademark* [dotyczące odróżniającego charakteru nazwiska jako znaku towarowego]; wyroki WSA w Warszawie z 2 lutego 2010 r., VI SA/Wa 1904/09 oraz z 7 kwietnia 2010 r., VI SA/Wa 21/10, w których powołano wyroki:

3.8. Programy operacyjne

W wyroku z 15 września 2010 r., I SA/Op 536/10, WSA w Opolu w sprawie dotyczącej oceny zasadności odrzucenia wniosku o dofinansowanie projektu złożonego w ramach regionalnego programu operacyjnego, w którego treści wnioskodawca błędnie określił numer naboru wniosków, wskazał, że do naboru w ramach projektu mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999[97]. Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia określa cele działań zmierzających do wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej dla wsparcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty. W ocenie Sądu działania właściwych organów podejmowane w niniejszej sprawie oraz relewantne przepisy powinny zmierzać do realizacji wskazanych celów przy zachowaniu zasady proporcjonalności. W konsekwencji powyższego ustalenia Sąd podkreślił, że przepisy Vademecum dla beneficjenta RPO WO 2007–2013 w mającej zastosowanie w rozpatrywanej sprawie wersji, zawierające wyłącznie kryteria kontroli, nie zawierające zaś regulacji o charakterze proceduralnym, nie zawierające też przepisów określających, jak winien zachować się organ, gdy w trakcie oceny formalnej wniosku o dofinansowanie zauważy w jego treści oczywistą omyłkę pisarską lub błąd rachunkowy, nie spełniają wymogów wynikających z przedstawionej zasady proporcjonalności. Sąd przyjął, że zaistniała omyłka nie spowodowała takiej wadliwości, by złożony wniosek nie mógł zostać poddany w następnym etapie ocenie merytorycznej. Brak takiej możliwości godzi w ocenie Sądu w zasadę proporcjonalności.

3.9. Gry losowe i zakłady wzajemne

Zagadnienie prawa UE w roku 2010 pojawiło się w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach związanych ze stosowaniem ustawy o grach hazardowych, mających za przedmiot ocenę legalności decyzji organów celnych w przedmiocie dokonania zmiany, wydania lub przedłużenia zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Zagadnienie to nie wystąpiło natomiast w orzecznictwie NSA.

Istotą tego zagadnienia we wskazanej kategorii spraw był zarzut wydania kwestionowanych decyzji na podstawie przepisów ustawy o grach hazardowych, której projektu, jako zawierającego przepisy techniczne, wbrew wymogom Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

SE w sprawie T-423/04, ETS w sprawie C-37/03 P *BioID / OHIM*, Zb. Orz. 2005, s. I-7975 i w sprawie C-106/03 P, *Vedial v. OHIM*, Zb. Orz. 2004, s. I-9573 [dotyczące sposobu badania podobieństwa oznaczeń]; wyrok z 27 maja 2010 r., VI SA/Wa 501/10, w którym powołano wyrok ETS z 8 kwietnia 2003 r. w sprawach połączonych C-53/01, C-54/01 i C-55/01, *Linde AG, Winward Industries i Rado Uren AG*, Zb. Orz. 2003, s. I-3161, z 9 marca 2006 r. w sprawie C-421/04, *Matratzen Concorde AG vs. Hukla Germany SA*, Zb. Orz. 2006, s. I-2303, wyrok SE z 19 listopada 2009 r. w sprawie T-234/06, *Giampietro Torresa vs. OHIM* [wszystkie dotyczące zdolności odróżniającej]; wyrok z 19 sierpnia 2010 r., VI SA/Wa 907/10 oraz z 5 listopada 2010 r., VI SA/Wa 1126/10, w których powołano wyroki: ETS z 11 listopada 1997 r. w sprawie C-251/95 *SABEL BV przeciwko PUMA AG Rudolf Dassler Sport*, Zb. Orz. 1997, s. I-6191, SE z 14 października 2003 r. w sprawie T-292/01 *Philips-Van Heuzen Copr. v. OHIM*, Zb. Orz. 2003, II-4335 i ETS w sprawie C-342/97 *Lloyd Schuhfabrik Meyer z 22 czerwca 1999*, Zb. Orz. 1999, s. I-3819 [dotyczące oceny ryzyka wprowadzenia odbiorców w błąd co do pochodzenia towarów]; wyrok z 23 marca 2010 r., II GSK 533/09 oraz wyrok z 8 listopada 2010 r., VI SA/Wa 1072/10, w których powołano wyroki ETS z 22 czerwca 1999 r. sprawie C-342/97 *Lloyd* oraz z 16 lipca 1998 r. w sprawie C-210/96 *Gut Springenheide and Tusky/Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt*, Zb. Orz. 1998, s. I-4657 [definiujące pojęcie przeciętnego konsumenta].

[97] Dz. Urz. UE L z 31 lipca 2006 r.

22 czerwca 1998 r. Nr 98/34/WE oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych[98], nie notyfikowano Komisji Europejskiej. W konsekwencji nienotyfikowane przepisy krajowe są bezskuteczne, ponieważ zgodnie z wyrokiem ETS z 26 września 2000 r. w sprawie C-443/98 *Unilever*[99] skutkiem prawnym niedopełnienia obowiązku notyfikacji jest niemożność zastosowania przepisów technicznych i możliwość powoływania się na ich bezskuteczność w postępowaniu między jednostkami.

Część sądów ustosunkowując się do podniesionej kwestii nie uwzględniała wskazanego zarzutu, uznając go za niezasadny. Podnoszono, że zakres przedmiotowy Dyrektywy 98/34/WE odnosi się do usług społeczeństwa informacyjnego, które muszą spełniać cztery wymogi: 1) powinny być świadczone za wynagrodzeniem, 2) na odległość, 3) drogą elektroniczną, 4) na indywidualne żądanie odbiorcy (art. 1 pkt 2/ Dyrektywy). Gra na automatach o niskich wygranych nie spełnia wszystkich wskazanych przesłanek, gdyż nie mieści się w definicji usługi wskazanej w dyrektywie, a zatem nie podlega ona regulacjom Dyrektywy 98/34/WE. Sądy przyjęły, że z tych względów ustawa o grach hazardowych w tym zakresie nie wymagała notyfikacji Komisji Europejskiej[100].

Odmienny pogląd w przedmiocie podniesionego zagadnienia europejskiego przyjął WSA w Gdańsku, który podniósł wątpliwości co do konieczności notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów ustawy o grach hazardowych w zakresie gier na automatach o niskich wygranych na podstawie Dyrektywy 98/34/WE i w trzech zawisłych sprawach o III SA/Gd 261/10, III SA/Gd 262/10 oraz III SA/Gd 352/10 postanowieniami z 16 listopada 2010 r. skierował na podstawie art. 267 TFUE pytanie prejudycjalne do ETS (zob. pkt 2.1.3 niniejszego opracowania).

Część sądów po skierowaniu pytania prejudycjalnego zawiesiła postępowanie w sprawach podobnych[101]. Wydanie przez ETS orzeczenia prejudycjalnego w odpowiedzi na skierowane pytania WSA Gdańsku pozwoli na przesądzenie prawidłowej wykładni przepisów unijnych i usunięcie rozbieżności[102] co do obowiązku notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych.

3.10. Dopuszczenie pojazdu do ruchu

W wyroku z 27 stycznia 2010 r., I OSK 1148/09, NSA wskazał, że przepisy dyrektywy w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w dziedzinie układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep[103] oraz dyrektywy dostosowującej do postępu technicznego

[98] Dz. U. z 2002 r. Nr 239, poz. 2039 ze zm.

[99] Zb. Orz. 2000, s. I-7535.

[100] Wyroki z: 23 czerwca 2010 r., I SA/Bk 157/10, 25 sierpnia 2010 r., I SA/Bk 238/10, 26 sierpnia 2010 r., II SA/Ol 650/10, 10 listopada 2010 r., II SA/Go 691/10, 17 listopada 2010 r., II SA/Go 690/10, wyroki 19 listopada 2010 r., II SA/Po 485/10 i II SA/Po 355/10 i z 1 grudnia 2010 r., II SA/Po 480/10.

[101] Zob. np. postanowienia: z 27 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1007/10; z 23 listopada 2010 r., III SA/Gd 346/10; z 15 grudnia 2010 r., III SA/Gl 2220/10; z 8 grudnia 2010 r., III SA/Kr 564/10; z 2 grudnia 2010 r., III SA/Łd 385/10; z 1 grudnia 2010 r., II SA/Po 457/10; z 27 grudnia 2010 r., II SA/Sz 871/10; z 9 grudnia 2010 r., III SA/Wr 460/10.

[102] Część prawomocnych wyroków WSA, w których nie dopatrzono się konieczności notyfikacji krajowych przepisów ustawowych, zostało wydanych już po skierowaniu przez WSA w Gdańsku pytań prejudycjalnych do ETS – zob. wyroki z: 19 listopada 2010 r., II SA/Po 485/10 i II SA/Po 355/10 oraz 1 grudnia 2010 r., II SA/Po 480/10, 17 listopada 2010 r., II SA/Go 690/10.

[103] Dyrektywa Rady UE 70/311/EWG z dnia 8 czerwca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep, Dz. Urz. WE L 133 z 18 czerwca 1970 r., s. 10 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 13, t. 1, s. 90–93.

dyrektywę odnoszącą się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep[104] nie określają miejsca położenia kierownicy w pojeździe. Tym samym w opinii NSA nie nakładają one obowiązku dokonania rejestracji pojazdów z kierownicą umieszczoną po prawej stronie przy ruchu prawostronnym.

Z kolei w wyroku z 11 maja 2010 r., I OSK 958/09, NSA ustalając znaczenie określenia „pojazd samochodowy inny" wskazał na konieczność respektowania unijnej swobody przepływu towarów i uznawania okresowych badań technicznych przeprowadzonych w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej[105].

3.11. Świadectwa pochodzenia zwierząt

NSA w wyroku z 12 lutego 2010 r., II OSK 1167/08, wskazał, że prowspólnotowa wykładnia przepisów art. 52 i 56 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody[106] oraz par. 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną przemawia za takim ich rozumieniem, iż do zwierząt objętych ochroną gatunkową, a urodzonych i hodowanych w niewoli mają zastosowanie wszystkie zakazy z art. 52 ustawy o ochronie przyrody, a odstępstwo od nich wymaga wydania stosownych zezwoleń zgodnie z jej art. 56 ust. 1. Sąd podkreślił, że przepisy UE wprowadzają w tym zakresie szczególne restrykcje, a ponadto dopuszczają szerszy zakres ochrony ze strony Państw Członkowskich. Konwencja o Międzynarodowym Handlu Dzikimi Zwierzętami i Roślinami Gatunków Zagrożonych Wyginięciem[107] zezwala w art. XIV ust. 1 na bardziej rygorystyczne postanowienia wewnętrzne.

Z kolei w wyroku NSA z 12 lutego 2010 r., II OSK 1873/08, przychylił się do opinii wyrażonej w wyroku WSA w Warszawie, w której wyjaśniono, że warunkiem uzyskania świadectwa zwalniającego z zakazów dotyczących działalności komercyjnej określonej w art. 8 ust. 1 rozporządzenia 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi[108] jest prawidłowe oznakowanie okazu. Przepisy prawa krajowego nie przewidują regulacji, które określałyby szczegółowo, jaka metoda znakowania znajdzie zastosowanie do konkretnych gabarytów danego okazu zwierzęcego. Jedynie przepis prawa UE, tj. rozporządzenia 865/2006 ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia 338/97[109], przewiduje takie metody,

[104] Dyrektywa Komisji 1999/7/WE z dnia 26 stycznia 1999 r. dostosowująca do postępu technicznego Dyrektywę Rady 70/311/EWG odnoszącą się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep, Dz. Urz. WE L 40 z 13 lutego 1999 r., s. 36 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 7, t. 4, s. 259-268.

[105] Wyrok Trybunału z 5 czerwca 2008 r. w sprawie C-170/07 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Zb. Orz. 2008, s. I-87.

[106] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220.

[107] Konwencja o Międzynarodowym Handlu Dzikimi Zwierzętami i Roślinami Gatunków Zagrożonych Wyginięciem sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112 ze zm.). Została ona przyjęta rozporządzeniem 3626/82, zastąpionym rozporządzeniem 338/97. Do konwencji tej odwołują się także inne dokumenty unijne, np. Zalecenie Komisji z 13 czerwca 2007 r. określające działania dotyczące wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz. Urz. UE L 159 z 2007 r., s. 45).

[108] Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, Dz. Urz. WE L 159 z 3 marca 1997 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 15, t. 3, s. 136–150.

[109] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 865/2006 z dnia 4 maja 2006 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97, Dz. Urz. UE z 19 czerwca 2006 r., s. 1.

ale regulacja ta nie jest na tyle szczegółowa, aby w sposób kazuistyczny ustanawiała reguły znakowania. Przepis ten przewiduje jedynie w art. 66 ust. 1 ogólną metodę wszczepienia niepowtarzalnego numeru niezmienialnego mikroczipowego transpondera lub jeśli właściwy organ, tj. Minister Środowiska w wypadku Polski, uzna, że ta metoda nie jest właściwa ze względu na fizyczne właściwości lub zachowanie okazu/gatunków, to dopuszczalne są inne sposoby, takie jak obrączki, opaski, metki itp.

4. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Sądy administracyjne w różnorodny sposób sięgają do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.[110] oraz do orzecznictwa ETS. Odwołania do tego aktu można odnaleźć zarówno w rozważaniach uzasadnień odnoszących się do prawa do sądu (prawo do postępowania sądowego/bezstronności sędziego), jak i do ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, chronionych niejako symetrycznie ze względu na zbliżoną tożsamość regulacji zarówno przez Konstytucję RP, jak i przez Konwencję.

Tytułem przykładu można wskazać postanowienie z 24 sierpnia 2010 r., II OZ 784/10, w którym NSA wskazał, że gdy dostęp jednostki do sądu jest ograniczony czy to przez działanie prawa, czy faktycznie, ograniczenie tego prawa nie będzie sprzeczne z przepisami Konstytucji RP i Konwencji, kiedy ograniczenie dostępu do sądu nie narusza samej istoty tego prawa i gdy zmierza do realizacji uzasadnionego prawnie celu oraz gdy zachowana została rozsądna relacja proporcjonalności między stosowanymi środkami a celem, do którego realizacji zmierzały stosowane środki. Koniecznością systemu wymiaru sprawiedliwości jest przyjęcie określonej procedury, a sposób, w jaki ta procedura funkcjonuje w poszczególnych sprawach, winien być pozbawiony arbitralności lub dysproporcjonalności i nie powinien rzutować na istotę prawa dostępu do sądu[111].

W uchwale z 20 maja 2010 r., I OPS 13/09, NSA wskazał, że poddanie jednostki podwójnej ochronie przez przyznanie prawa do procesu i prawa do sądu jest uzasadniane zróżnicowaniem standardów ochrony służącej jednostce. Sąd stwierdził, że na podstawie przepisów prawa europejskiego nie może budzić wątpliwości, iż wspólnym standardem jest prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy na drodze zarówno procesu administracyjnego, jak i procesu sądowego.

Z kolei w odniesieniu do zagadnienia bezstronności sędziowskiej NSA w wyroku z 11 lutego 2010 r., II OSK 319/09, stanął na stanowisku, że bezstronność w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji należy pojmować zarówno w oparciu o kryterium subiektywne, rozumiane jako osobiste przekonanie sędziego w danej sprawie, jak i w oparciu o kryterium obiektywne, to jest ustalając, czy sędzia spełniał wystarczające gwarancje umożliwiające wyłączenie jakichkolwiek uzasadnionych wątpliwości w tej mierze[112]. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wyraźnie odpowiedziano się za domniemaniem „osobistej bezstronności sędzie-

[110] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

[111] Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 lipca 2002 r. w sprawie *P., C. i S. vs Wielka Brytania* nr 56547/00. Zob. podobnie postanowienie NSA z 15 lipca 2010 r., II OZ 691/10.

[112] Por. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1 października 1982 r. w sprawie nr 8692/79 *Piersack przeciwko Belgii*, z 26 października 1984 r. w sprawie nr 9186/80 *De Cubber przeciwko Belgii*, z 25 czerwca 1992 r. w sprawie nr 13778/88 *Thorgeirson przeciwko Islandii*.

go", przyjęto jednak równocześnie, że domniemanie to może być obalone, gdy zajdą określone wątpliwości[113].

W wyroku z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, NSA odwołując się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 20 lipca 2004 r., 37598/97, stwierdził, że „Ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi jednakże zachowywać sprawiedliwą równowagę" między wymogami interesu publicznego lub powszechnego społeczności a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. Troska, by osiągnąć tę równowagę, jest odzwierciedlona w strukturze art. 1 Protokołu nr 1 jako całości, który winien być odczytywany w świetle ogólnej zasady prawnej wskazanej w zdaniu pierwszym. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności między stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany przy użyciu jakiegokolwiek środka pozbawiającego osobę jej własności lub kontrolującego korzystanie z niej. Przepisy odszkodowawcze obowiązujące w danym porządku prawnym mają zasadnicze znaczenie dla oceny, czy zaskarżony środek respektuje wymaganą sprawiedliwą równowagę, a zwłaszcza czy nie nakłada na skarżącego nieproporcjonalnego obciążenia.

W wyroku z 28 września 2010 r., II SA/Ol 707/10, WSA w Olsztynie odnosząc się do kwestii niewypłaconego właścicielowi odszkodowania za przejętą przez gminę nieruchomość powołał się na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 listopada 2007 r. w sprawie *Bugajny i inni przeciwko Polsce*[114].

5. Uwagi końcowe

W 2010 r. wzrost spraw z zastosowaniem prawa UE wystąpił przede wszystkim w sprawach podatkowych, natomiast w pozostałych kategoriach spraw utrzymał się na poziomie dotychczasowym. Sądy administracyjne odwoływały się do prawa i orzecznictwa europejskiego i dokonywały oceny legalności decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów wspólnotowych albo prawa polskiego implementującego prawo UE. Nadal rozszerza się zakres przedmiotowy spraw z „elementem europejskim" (por. wskazane wyżej sprawy „hazardowe" w ramach symbolu gry losowe i zakłady wzajemne). Prawo europejskie było wykorzystywane głównie w procesie wykładni prawa polskiego. Sposoby tej wykładni i ogólniej korzystania z prawa wspólnotowego były różne: od obszernych i wnikliwych interpretacji przepisów wspólnotowych dokonywanych przy pomocy orzeczeń ETS i SE po krótkie wzmianki.

W orzecznictwie występowały przypadki odmowy zastosowania przez sądy administracyjne norm prawa polskiego ze względu na ich niezgodność z normami prawa UE. Sądy w niektórych przypadkach odmawiały zastosowania polskich ustaw oraz stosowały tzw. prounijną wykładnię prawa krajowego, umożliwiającą zastosowanie w sprawie przepisu, jeżeli wykładnia proeuropejska nie będzie miała charakteru *contra legem*.

Stosowanie prawa UE dotyczy zasadniczo prawa materialnego. W sprawach z zastosowaniem przepisów UE w braku przepisów proceduralnych wyraźnie określonych w przepisach UE stosowano przepisy k.p.a., o.p. i p.p.s.a. chyba że ustawodawca krajowy dokonał w tym zakresie wyraźnego wyłączenia.

Prawo międzynarodowe było wykorzystywane w 2010 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych w ograniczonej kategorii spraw.

[113] Por. też wyrok NSA z 14 maja 2010 r., I OSK 232/08.

[114] Skarga nr 22531/05.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2010 r., podobnie jak w latach ubiegłych, w większości rozstrzygnięć można zauważyć rozważania odnoszące się do zgodności z Konstytucją przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia. Aktywność sądów w tym zakresie przejawia się w pytaniach prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego i w korzystaniu z zasad i przepisów Konstytucji przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa.

Skorzystanie z możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji następuje w sytuacji, gdy sąd ma poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, a to rozstrzygnięcie zależy od odpowiedzi TK na pytanie prawne.

2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zainicjowane pytaniem prawnym

2.1. W 2010 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął 15 pytań prawnych skierowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny, wydając 9 wyroków i 6 postanowień, spośród których w sprawie P 107/08 postępowanie umorzono ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez TK, natomiast w pozostałych sprawach umorzono postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

2.2. W 4 wyrokach TK uznał, że zaskarżone przepisy są niezgodne z Konstytucją, w 5 wyrokach Trybunał nie podzielił wątpliwości sądów pytających i uznał zaskarżone przepisy za zgodne z Konstytucją.

- Za niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2010 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów w wyroku z 20 października 2010 r., P 37/09, zainicjowanym pytaniami prawnymi składów orzekających NSA[1] i WSA w Warszawie[2].
- W wyroku z 15 listopada 2010 r., P 32/09, zainicjowanym przez skład orzekający NSA[3] za niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał także, wprawdzie nieobowiązujące na dzień orzekania, przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Zaskarżone przepisy normy stanowiły fragment mechanizmu, który miał umożliwiać uzyskanie zasiłku pielęgnacyjnego przez osobę niepełnosprawną. Kontrolowane zagadnienie nie odnosiło się do treści normy określającej termin, od którego taki zasiłek należało przyznać, lecz do funkcjonowania mechanizmu niejasnego, skutkującego przerzuceniem ryzyka nieprawidłowego działania aparatu administracyjnego (w postaci nieterminowości lub błędnego dokonania oceny niepełnosprawności) na osobę ubiegającą się o zasiłek.

[1] Postanowienie z 13 sierpnia 2009 r., I OSK 336/09.
[2] Postanowienie z 9 lipca 2009 r., II SA/Wa 1788/08.
[3] Postanowienie z 28 maja 2009 r., I OSK 972/08.

● Podobnie odniósł się TK do wątpliwości WSA w Krakowie[4] dotyczących przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wyroku z 9 lutego 2010 r., P 58/08. Ustawodawca przesądzając o utracie mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. nie przewidział sytuacji, w których przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc, a rentę planistyczną z powodu wzrostu wartości nieruchomości w nowo uchwalonym planie odniósł do kryterium faktycznego jej wykorzystywania.

● W wyroku z 10 września 2010 r., P 44/09, rozstrzygając pytanie prawne WSA w Warszawie[5], Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości składu orzekającego o wyjściu poza zakres upoważnienia ustawowego przez Ministra Infrastruktury, który w załączniku do rozporządzenia z dnia 8 września 2003 r. w sprawie opłaty lotniczej określając tryb wnoszenia opłat zawarł sformułowanie: „opłata roczna za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska", czym naruszył art. 84 w związku z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W 5 wyrokach Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości sądów pytających uznając zaskarżone przepisy za zgodne z Konstytucją. Dotyczyły one:

● przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, przewidujących administracyjną karę pieniężną za brak karty opłaty w pojeździe w momencie kontroli, mimo że opłata za przejazd została uiszczona[6];

● § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego, § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego oraz § 4 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego – TK nie podzielił wątpliwości sądu uznając, że naruszenie zasady wyłączności ustawowej w sferze prawa podatkowego ma charakter potencjalny, a nie realny[7];

● art. 18 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w zakresie, w jakim nakłada na komorników sądowych obowiązki płatnika podatku od dokonywanej w trybie egzekucji dostawy towarów, polegającej na sprzedaży nieruchomości będącej własnością dłużnika[8];

● art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym, umożliwiającego sądowo-administracyjną kontroli orzeczeń polskiego związku sportowego w sprawie udzielania licencji na dany sezon rozgrywkowy[9];

● braku wytycznych w upoważnieniu zawartym w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym do określenia w § 6 ust. 1 oraz § 10 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia[10].

---

[4] Postanowienie z 27 marca 2008 r., II SA/Kr 778/07.

[5] Postanowienie z 23 października 2009 r., VII SA/Wa 937/09.

[6] Wyrok z 25 marca 2010 r., P 9/08 zainicjowany pytaniem prawnym WSA w Gdańsku, postanowienie z 7 listopada 2007 r., III SA/Gd 325/07.

[7] Wyrok z 7 września 2010 r., P 94/08 zainicjowany pytaniem prawnym NSA, postanowienie z 28 sierpnia 2008 r., I FSK 817/07.

[8] Wyrok z 4 listopada 2010 r., P 44/07 zainicjowany pytaniem prawnym WSA w Poznaniu, postanowienie z 28 czerwca 2007 r., I SA/Po 357/06.

[9] Wyrok z 19 października 2010 r., P 10/10 zainicjowany pytaniem prawnym WSA w Warszawie, postanowienie z 12 lutego 2010 r., VI SA/Wa 1153/09.

[10] Wyrok z 23 listopada 2010 r., P 23/10 zainicjowany pytaniem prawnym WSA w Warszawie, postanowienie z 20 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1667/09.

2.3. W 6 przypadkach Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. Poza budzącym kontrowersje postanowieniem z 1 marca 2010 r., P 107/08[11], umarzającym postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia[12], Trybunał uznał niedopuszczalność wydania go z powodu braku wypełnienia przesłanek z art. 193 Konstytucji[13].

W postanowieniu z 4 października 2010 r., P 12/08, Trybunał Konstytucyjny umarzając postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym WSA w Poznaniu[14] wskazał, że wątpliwości sądu pytającego w zasadzie nie dotyczyły przepisów Kodeksu pracy, ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych i przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz § 40-42 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia w części, w której mogą stanowić podstawę nakładania na pracodawców obowiązku zapewnienia pracownikom pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w postaci palarni, lecz przyjęcia określonej wykładni obowiązujących przepisów, której powinien dokonać sam sąd pytający.

Natomiast postanowieniem z 1 czerwca 2010 r., P 38/09, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym WSA w Bydgoszczy[15], dotyczącym konstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki, pozostającym w związku małżeńskim, w sytuacji gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności ze względu na występowanie związku funkcjonalnego między wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego a przedmiotem pytania prawnego. Wskazał jednak, że sądy administracyjne w większości podzielają pogląd o potrzebie przyznania pierwszeństwa wykładni celowościowej i systemowej, uznając, że pozostawanie w związku małżeńskim przez osoby wymagające opieki nie powinno być uważane za przesłankę odmowy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i gdy osobą ubiegającą się o świadczenie jest ich dziecko, a zatem i sąd pytający może taką metodologię zastosować. Trybunał podzielił jednak pogląd uczestników postępowania, że literalne brzmienie zaskarżonego przepisu jest – w odniesieniu do stanów faktycznych wskazanych przez sąd pytający – sprzeczne z przepisami Konstytucji i niespójne z *ratio legis* świadczenia pielęgnacyjnego oraz innymi rozwiązaniami zakwestionowanej ustawy[16].

---

[11] Zainicjowane postanowieniem z 5 września 2008 r., IV SA/Wa 973/08.

[12] Zob. uchwałę z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, w której NSA orzekł: „§ 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51 ze zm.) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. RP Nr 4, poz. 17 ze zm.)".

[13] Postanowienie z 13 kwietnia 2010 r., P 35/09 zainicjowane pytaniem prawnym WSA w Białymstoku, postanowienie z 29 kwietnia 2009 r., I SA/Bk 474/08, postanowienie z 24 maja 2010 r., P 13/09 zainicjowane pytaniem prawnym WSA w Gdańsku, postanowienie z 4 grudnia 2008 r., II SA/Gd 504/08 oraz postanowienie z 29 listopada 2010 r., P 45/09 zainicjowane pytaniem prawnym NSA, postanowienie z 15 października 2009 r., I FSK 240/08.

[14] Postanowienie z 13 grudnia 2007 r., IV SA/Po 617/07.

[15] Postanowienie z 22 lipca 2009 r., II SA/Bd 246/09.

[16] Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 1 czerwca 2010 r., S 1/10, w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK przedstawił Sejmowi RP uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego.

2.4. Aktualnie 20 pytań prawnych oczekuje na rozstrzygnięcie[17], m.in. pytanie składu orzekającego NSA[18] odnoszące się do § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego, który w dacie jego wydania wykraczał poza upoważnienie ustawowe, natomiast kolejne nowelizacje ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym doprowadziły do stanu zgodności upoważnienia z przepisem aktu podustawowego[19]. Część pytań prawnych została omówiona w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2009 r.* Natomiast pytania złożone w 2010 r. dotyczą m.in. art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, który ogranicza w czasie składanie wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich[20]. Poza tym 7 pytań prawnych dotyczy zagadnień podatkowych i celnych, zagadnień związanych z wywłaszczaniem nieruchomości, przepisów dotyczących ustawy o grach hazardowych, wątpliwości co do legalności prawotwórczych uprawnień organów, przyznanych ustawą ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, a także przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych stanowiących, że zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej.

2.5. Podsumowując działalność sądów administracyjnych w części odnoszącej się do korzystania z możliwości, które stwarza art. 193 Konstytucji, można odnieść wrażenie, że sądy w wielu przypadkach mogłyby rozstrzygnąć sprawę bez potrzeby uruchamiania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dodać należy, że wystąpienie z pytaniem prawnym skutkuje koniecznością zawieszenia postępowania przez sąd pytający, bywa, że inne składy orzekające także zawieszają postępowanie w sytuacji tożsamości sprawy, a oczekiwanie na rozstrzygnięcie, jak wynika z omówionych orzeczeń, trwa czasem ponad dwa lata. W konsekwencji oczekiwanie jednostki na rozstrzygnięcie przedłuża się.

Z rozstrzygniętych w 2010 r. pytań prawnych wynika, że w większości przypadków sądy administracyjne mogły rozstrzygnąć sprawę samodzielnie, bez uruchamiania procedur nadzwyczajnych.

3. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

Prócz wyżej przedstawionej, specyficznej (ze względu na obowiązek oparcia orzeczenia na odpowiedzi na pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego i w efekcie konieczność zastosowania przepisów konstytucyjnych stanowiących wzorce dokonanej przez Trybunał kontroli) formy bezpośredniego stosowania Konstytucji, jak wynika z analizy orzecznictwa, występują również inne formy bezpośredniego jej stosowania. Należy do nich przede wszystkim: 1) oparcie orzeczenia bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym, 2) prokonstytucyjna wykładnia przez sąd przepisu prawnego będącego podstawą rozstrzygnięcia oraz 3) oparcie orzeczenia sądu na wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Posłużenie się którąś z tych postaci bezpośredniego zastosowania Konstytucji, w przeciwieństwie do wyżej opisanej formy zdeter-

[17] Postanowienie z 12 lutego 2010 r., I SA/Wa 1848/09 – zostało rozstrzygnięte 15 lutego 2011 r. (P 15/10).

[18] Postanowienie z 16 listopada 2007 r., I FSK 792/07.

[19] Postanowieniem z 25 stycznia 2011 r. umorzono postępowanie z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej.

[20] Postanowienie z 14 stycznia 2010 r., IV SA/Wr 373/09.

minowanej wskazanym obowiązkiem, było efektem już samodzielnej decyzji sądu, uwarunkowanej oceną konsekwencji płynących przede wszystkim z wykładni treści zawartych w art. 8 Konstytucji RP.

3.1. Przepis konstytucyjny jako podstawa rozstrzygnięcia sądu

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych badanych z punktu widzenia stosowania przepisów konstytucyjnych wskazuje, iż sądy najczęściej stosowały przepisy zawarte w rozdziale I i II Konstytucji RP. Przedmiotem stosowania przy opieraniu rozstrzygnięcia wprost na przepisie konstytucyjnym był przede wszystkim art. 2 Konstytucji określający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zwykle też z przyczyny naruszenia zawartych w Konstytucji standardów (np. zakazu działania prawa wstecz, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, ochrony praw słusznie nabytych) NSA uchylał wyrok sądu pierwszej instancji bądź oddalał skargę kasacyjną. Przedmiotem uwagi sądów i w efekcie rozpatrywanej formy ich zastosowania były również przepisy dotyczące ochrony własności (art. 21 oraz art. 64 Konstytucji RP).

Przykładem oparcia orzeczenia wprost na przepisie konstytucyjnym jest wyrok z 12 marca 2010 r., II OSK 543/09, w którym NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji w przedmiocie oddalenia skargi na decyzję SKO nakładającą na stronę karę pieniężną za wycięcie drzew bez zezwolenia. Rozstrzygnięcie Sądu oparto bezpośrednio na treści art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji, NSA stwierdził bowiem naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz poprzez zaakceptowanie przez WSA stanowiska SKO o prawidłowości oparcia decyzji wymierzającej karę za usunięcie drzew na stawkach określonych wg daty z chwili orzekania. W uzasadnieniu przyjętego stanowiska NSA odwołał się również do poglądów Trybunału Konstytucyjnego w kwestii obowiązywania wypływającej z art. 2 Konstytucji powyższej zasady i jej związku z prawem karnym[21].

Do orzeczeń, w których NSA odwołał się wprost do konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i do ochrony prawa własności (art. 64 ust 2 Konstytucji), można zaliczyć wyrok NSA z 6 maja 2010 r., I OSK 937/09. Przedmiotem rozpatrywanej przez Sąd w tym wyroku skargi kasacyjnej była odmowa przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo współwłasności, gdy skarżący, który złożył wniosek o przekształcenie, spełniający w świetle ówczesnych przepisów (ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności) ustawowe przesłanki uwłaszczenia, a następnie w wyniku kilkuletniej zwłoki w jego rozpatrzeniu i na skutek wejścia w życie nowej ustawy (z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności), prawa takiego został pozbawiony. Ustalenie, że użytkownikowi wieczystemu poprzez złożenie wniosku o przekształcenie, spełniającego wszelkie kryteria ustawowe wymagane dla przekształcenia, przysługiwała ekspektatywa nabycia prawa majątkowego, czyli potencjalne uprawnienie do nabycia własności, której maksymalne ukształtowanie nastąpiło po złożeniu wniosku w ustawowym terminie, wymagało w ocenie Sądu rozstrzygnięcia zgodności z Konstytucją przepisu ustawowego pozbawiającego skarżącego praw słusznie nabytych, których ochrona jest jednym z podstawowych standardów konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Wskazany przypis (art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.) stanowiący, iż „Do spraw wszczętych na podstawie ustawy, o których mowa w art. 9, i niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”,

[21] Zob. wyroki TK z 6 lipca 1999 r., P 2/99 i 3 października 2001 r., K 27/01.

oparty na zasadzie bezpośredniego działania nowego prawa i niedopuszczający jakichkolwiek wyjątków, zaważył na pozbawieniu skarżącego przysługującego mu uprawnienia. Toteż NSA uchylił zaskarżony wyrok, zobowiązując jednocześnie WSA do przedstawienia, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu co do zgodności powyższego przepisu z art. 2 i art. 64 ust 2 Konstytucji RP.

Podobnie w wyroku z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, uchylającym wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę na uchwałę Rady Miejskiej o ustanowieniu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego głównie z przyczyny braku uwzględnienia przez sąd I instancji przy kontroli zaskarżonej uchwały wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Zdaniem NSA, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego dokonujący ich kontroli sąd administracyjny spełnia w istocie rolę podobną do Trybunału Konstytucyjnego. Konstatacja, iż uchwała rady gminy ustanawiająca zespół przyrodniczo-krajobrazowy decyduje w istocie o sposobie zagospodarowania wchodzących w skład zespołu nieruchomości i w związku z tym ingeruje w sposób znaczący w konstytucyjnie chronione prawo własności, prowadzi w ocenie NSA do konieczności jej poddania także kontroli pod kątem zachowania zasady proporcjonalności.

Do orzeczeń, w których NSA odwołał się wprost do konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (wynikającego z niej zakazu działania prawa wstecz), należy również wyrok z 30 czerwca 2010 r., II OSK 989/09, uchylający wyrok WSA, a także zaskarżone postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie wymierzenia kary z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania budynku. Przyjęty przez NSA kierunek rozstrzygnięcia został oparty na stwierdzeniu błędnego zastosowania przez sąd I instancji przepisu art. 2 ust 1 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane wprowadzającego nowe wymogi dotyczące sposobu zakończenia inwestycji i związaną z jego naruszeniem sankcję finansową. Poprzez przyjęcie przez WSA, iż do rozstrzygnięcia sprawy zastosowanie ma art. 54 i art. 55 Prawa budowlanego, gdy obiekt wybudowany został w warunkach samowoli budowlanej i toczącego się w związku z tym (na podstawie art. 51 Prawa budowlanego) postępowania, naruszony został art. 2 Konstytucji RP. Jak bowiem stwierdził NSA, „sprawy wszczęte i zakończone przed dniem wejścia w życie ww. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r., do których stosuje się przepisy dotychczasowe, to również sprawy zakończone ostatecznymi w tym terminie decyzjami o pozwoleniu na budowę, w których rozstrzygnięto o sposobie prawnego zakończenia inwestycji. (…) Tym samym skoro na skarżącą Spółkę nie nałożono w decyzji obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie w czasie, gdy decyzja ta pozostawała jeszcze w obiegu prawnym, to nakładanie takiego wymogu tylko z uwagi na zmianę stanu prawnego stanowiłoby naruszenie zasady nieretroaktywności prawa, ustanawiającej wymóg, by nie stanowić norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm".

Do wyroków opartych na przepisach konstytucyjnych można zaliczyć również wyrok NSA z 8 lipca 2010 r., I OSK 1193/09, oddalający skargę kasacyjną Ministra Gospodarki od wyroku WSA uchylającego jego decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 24 maja 1948 r. o przejęciu przedsiębiorstwa na własność Państwa. Jego przedmiotem była ocena spełnienia przesłanek zawartych w ustawie z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej służących wydaniu orzeczenia o przejęciu młyna na własność Państwa w sytuacji braku ustalenia przez organ administracji struktury prawno-organizacyjnej przejmowanego przedsiębiorstwa (jeden czy dwa młyny?) i co za tym idzie rzeczywistej zdolności przemiałowej młyna w dniu jego przejęcia. Dla uzasadnienia przyjętego rozstrzygnięcia NSA odwołał się do szeregu przepisów Konstytucji RP „Z istoty państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej wynika nakaz zgodnego z prawem i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy

przez organ administracji publicznej (…). Również wyrażona w art. 21 ust 1 obowiązującej Konstytucji RP norma nakazująca Polsce chronić własność i prawo dziedziczenia należy do podstawowych zasad ustroju RP. Ponadto ustawa zasadnicza statuuje wymóg równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych przewidzianych w przepisie art. 64 ust 2 Konstytucji. W świetle powyższych regulacji konstytucyjnych zagwarantowanie każdemu pełnej ochrony własności jest powinnością organów władzy publicznej zarówno w sferze stanowienia prawa, jak i jego stosowania".

Do orzeczeń opartych wprost na postanowieniach Konstytucji zaliczyć należy również wyrok NSA z 8 czerwca 2010 r., II OSK 642/10, oddalający skargę kasacyjną wojewody na uchylenie przez WSA rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego statutu powiatu. Wojewoda stwierdził nieważność postanowienia statutu stwierdzającego, iż „W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego komisji". W jego ocenie powyższe postanowienie było sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości, a także niespójne z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym przewidującymi zasady głosowania w radzie i zarządzie powiatu, zgodnie z którymi równa liczba głosów uniemożliwia uznanie uchwały za przyjętą. Oddalając skargę wojewody NSA odwołał się do konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (ich samodzielności organizacyjnej wynikającej z art. 169 ust 4 Konstytucji), jak również do treści zasady legalności. W zamieszczonych przed sentencją wyroku tezach NSA stwierdził: „Jeżeli jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielność organizacyjną – w ramach ustaw – i określając reguły głosowania przepisów ustaw nie naruszają, to brak podstaw ingerencji nadzorczej, której jedynym kryterium jest legalność. Obawy organu nadzoru o funkcjonowanie wskazanych mechanizmów demokratycznych nie mają podstaw prawnych, nie da się bowiem wskazać przepisu prawnego, który został naruszony zakwestionowanymi postanowieniami statutu, a podstaw takich domniemywać nie można".

Do zasady demokratycznego państwa prawnego w połączeniu z zasadą legalizmu nawiązał NSA w wyroku z 1 września 2010 r., I OSK 933/10, a nawet można stwierdzić, że oparł na nich rozstrzygnięcie oddalające skargę kasacyjną burmistrza miasta od wyroku WSA stwierdzającego nieważność jego zarządzenia w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora przedszkola. Bezpośrednią przyczyną akceptacji przez NSA rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji było stwierdzenie braku w rozpatrywanym zarządzeniu należnego uzasadnienia powodów odwołania nauczyciela bez wypowiedzenia z funkcji dyrektora, co w ocenie Sądu jest sprzeczne zarówno z zawartą w treści art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa, jak z wyrażoną w jej art. 7 zasadą legalizmu. NSA stwierdził m.in.: „Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego".

3.2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją

Prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa występuje przede wszystkim w tych orzeczeniach, w których sąd dokonując wykładni przepisu będącego zasadniczą podstawą rozstrzygnięcia sprawy, odwołuje się do przepisu konstytucyjnego w celu uzyskania pełnej jednoznaczności i zgodności z Konstytucją wykładanej normy. Zwykle też występuje wtedy, kiedy przy uwzględnieniu wyłącznie wykładni językowej rodzą się wątpliwości co do zgodności ich zastosowania z zasadami czy wartościami zawartymi w Konstytucji. Stąd też konieczność za-

stosowania wykładni systemowej czy funkcjonalnej pozwalającej na uwzględnienie przepisów konstytucyjnych.

Zastosowanie określonych przepisów konstytucyjnych jest uzależnione głównie od przedmiotu rozpatrywanej sprawy i stosowanych dla jej rozstrzygnięcia przepisów prawnych. Jednak podobnie jak w uprzednio charakteryzowanej grupie, najczęściej stosowane przepisy dotyczyły naczelnych zasad ustroju, a wśród nich pojemnej treściowo zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu, a także wolności i praw jednostki, w szczególności zaś konstytucyjnej ochrony własności. Niekiedy w celu korekty literalnego brzmienia przepisu ustawowego, którego zastosowanie mogło budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadami określonymi w Konstytucji, sądy odwoływały się do przepisów konstytucyjnych określających kierunki czy cele działalności państwa (art. 18, art. 71 ust 1 czy art. 75 ust 1 Konstytucji). Wśród przywoływanych przez sądy postanowień Konstytucji RP można znaleźć również odniesienia do treści jej preambuły traktowanej jako ważny i równoprawny wobec innych jej części wzorzec, przydatny zwłaszcza w procesie wykładni przepisów stosowanych przez sąd w rozpatrywanej sprawie. Przykładem zastosowania przewidzianej w preambule zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych do wykładni przepisu art. 24f ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, przewidującego zakaz prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat, jest wyrok NSA z 8 czerwca 2010 r., II OSK 509/10, oddalający skargę kasacyjną gminy na oddalenie przez WSA jej skargi na zarządzenie zastępcze wojewody w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego będącego członkiem zarządu banku prowadzącego obsługę finansową gminy.

Orzeczenia oparte na przepisach ustawowych, lecz poddanych wykładni uwzględniającej zasady czy normy konstytucyjne, stanowiły niewątpliwie zdecydowaną większość analizowanych orzeczeń. Można nawet twierdzić, iż tego rodzaju praktyka stanowi regułę przy stosowaniu Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Świadczy o tym cały szereg orzeczeń odwołujących się do przepisów konstytucyjnych przy wykładni ustawowej podstawy zaskarżonej decyzji, w których to prokonstytucyjne zastosowanie przepisu ustawowego decydowało o kierunku przyjętego rozstrzygnięcia. Na przykład w wyroku z 6 stycznia 2010 r., II FSK 1276/08, uchylającym wyrok WSA dotyczący postanowienia Dyrektora Izby Skarbowej o odmowie wydania zaświadczenia stwierdzającego zwolnienie od podatku od spadków, odwołanie się do art. 84 Konstytucji proklamującego zasadę powszechności i równości opodatkowania pozwoliło na odrzucenie przyjętego przez WSA poglądu o wstecznym działaniu zwolnienia od podatku ustanowionego w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn i przyjęcia, że zwolnienie to ma zastosowanie do nabycia własności rzeczy i praw majątkowych, które nastąpiło po dniu 31 grudnia 2006 r. W innym z wyroków, wydanym również w ramach Izby Finansowej NSA[22], oddalającym skargę Dyrektora Izby Skarbowej od wyroku WSA uchylającego jego decyzję w przedmiocie podatku od spadków i darowizn, odwołanie się do szeregu przepisów konstytucyjnych przy wykładni art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od spadków i darowizn pozwoliło na podzielenie poglądu WSA o nadmiernym i zbędnym formalizmie decyzji organów podatkowych.

Rozpatrywana sprawa dotyczyła zastosowania zwolnienia od podatku darowizny otrzymanej od matki obdarowanego, która przekazała środki pieniężne nie na rachunek bankowy obdarowanego, lecz na konto dewelopera z tytułu zawartej z nim przez obdarowanego przedwstępnej umowy sprzedaży mieszkania. W związku z powyższym organy podatkowe obciążyły obdarowanego podatkiem od spadków i darowizn, motywując odmowę zwolnienia brakiem spełnienia zawartego w art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy wymogu przelania wpłaty darowizny na

[22] Wyrok z 7 kwietnia 2010 r., II FSK 2028/08.

rachunek bankowy obdarowanego. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, iż „zasadniczym celem wprowadzenia przepisu cyt. wyżej art. 4a zwolnienia od podatku od spadków i darowizn była pomoc rodzinie. Pomoc rodzinie jest zasadą konstytucyjną regulowaną art. 18 Konstytucji RP, który stanowi m.in., że rodzina znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji), a władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Interpretując przepis art. 4a nie sposób pominąć wskazanej wyżej zasady konstytucyjnej i wynikających z niej pozostałych przepisów. Dlatego ustawodawca, wprowadzając przy zwolnieniu od podatku darowizny środków pieniężnych wymóg udokumentowania jej w określony sposób, dążył do uszczelnienia systemu podatkowego. Należy podkreślić, że jest to wymóg jedynie techniczny, związany z dokumentowaniem dokonanej darowizny i w żaden sposób nie wiąże się on z istotą zwolnienia".

W wyroku z 29 kwietnia 2010 r., I OSK 914/09, uchylającym wyrok WSA akceptujący skargę na decyzję wojewody dotyczącą zwrotu nieruchomości, odwołanie się do przepisów konstytucyjnych dotyczących statusu gminy jako jednostki samorządu terytorialnego (art. 163, art. 164 ust. 1 oraz 165 ust. 1) pozwoliło NSA na wyodrębnienie dwóch podstawowych sfer działania gminy (w ramach imperium oraz w ramach dominium). Stwierdzenie, iż gmina działała w ramach dominium, a więc była uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego, doprowadziło do wykładni pozwalającej na zaliczenie gminy do „osób trzecich" w rozumieniu art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i w efekcie przyjęcia, iż roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Zdaniem NSA „jako jednostka samorządu terytorialnego, z mocy art. 164 ust. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, ma osobowość prawną oraz przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe (…). Działając w tej sferze (dominium) gmina jest równoprawnym uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego. Nabycie przez gminę w drodze umowy kupna-sprzedaży prawa własności nieruchomości i wpisanie tego prawa do księgi wieczystej przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje spełnienie przesłanek art. 229 tej ustawy".

Przytoczone przykłady orzeczeń wskazują, iż bez zastosowania przepisów konstytucyjnych Sąd w wielu wypadkach musiałby zaakceptować formalistyczną, nie uwzględniającą celu regulacji wykładnię organów administracji publicznej, prowadzącą do rozstrzygnięć mogących naruszać standardy państwa prawnego.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych odwołujących się do przepisów konstytucyjnych wskazuje, iż w ramach współstosowania przepisu ustawowego z przepisem konstytucyjnym w większości orzeczeń występuje nie modyfikacyjne, a interpretacyjne zastosowanie przepisu konstytucyjnego. Należy do nich np. wyrok NSA z 30 czerwca 2010 r., I OSK 502/10, którym wykładnia art. 18 pkt 19 lit. a/ w związku z art. 41 ust 2 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa dokonana z jednoczesną oceną zachowania konstytucyjnej zasady praworządności pozwoliła na uchylenie wyroku WSA oddalającego skargę wojewody dotyczącą nieważności niektórych postanowień uchwały sejmiku województwa w przedmiocie zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, a także wyrok NSA z 11 czerwca 2010 r., I OSK 500/10, w którym wykładnia art. 83 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wsparta ze względu na okoliczności sprawy zastosowaniem art. 18 Konstytucji, doprowadziła do uchylenia wyroku WSA oraz zaskarżonej decyzji Prezesa ZUS w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy) w drodze wyjątku. W dwóch wyrokach (z 10 września 2010 r., II OSK 1334/09 oraz z 14 września 2010 r., II

OSK 1368/09) dotyczących ustalenia warunków zabudowy, wykładnia art. 61 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonana przez Sąd z uwzględnieniem treści art. 2 oraz art. 64 ust 3 Konstytucji doprowadziła do pewnego złagodzenia wymogów związanych z zachowaniem „ładu przestrzennego" projektowanej zabudowy, jakie mogły wynikać z literalnego odczytania powyższego przepisu. Wykładnia ta, jak stwierdził NSA w wyroku o sygn. II OSK 1368/09, „nie może prowadzić do automatycznego prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności. Jest to pogląd uzasadniony konstytucyjną zasadą działania w ramach wymogów demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP)". Podobna konstatacja została zawarta w drugim z wyroków o sygn. II OSK 1334/09: „Ochrona ładu przestrzennego – na terenach gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego – ma na celu powstrzymanie zabudowy, której nie da się pogodzić z zastanym w analizowanym obszarze sposobem zagospodarowania terenu. Nie powinno to jednak doprowadzić do nadmiernego ograniczenia prawa zabudowy i nadmiernego ograniczenia prawa własności, gdyż to godziłoby w chronione konstytucyjnie wartości (art. 64 ust 3 Konstytucji) i zasadę wolności zagospodarowania terenu – art. 6 ust 2 pkt 1 u.z.p."

W wyroku z 31 maja 2010 r., II OSK 136/10, przedmiotem wykładni Sądu stał się § 12 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Odwołanie się przez Sąd przy rozstrzyganiu kwestii właściwego usytuowania budynku przy granicy z działką sąsiednią do konstytucyjnej zasady równości (art. 32) doprowadziło do uchylenia wyroku WSA uchylającego decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Również w wyroku z 7 maja 2010 r., I OSK 1439/08, można stwierdzić prokonstytucyjne zastosowanie przepisu ustawowego. Uchylając wyrok WSA oddalający skargę na decyzję wojewody odmawiającą stronie ustalenia odszkodowania za nieruchomość zajętą pod drogę publiczną, dokonując wykładni art. 73 ust 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, NSA odwołał się do art. 21 ust. 2 Konstytucji, jak również do wyroku TK z 14 marca 2000 r., P5/99.

Zastosowanie przepisów konstytucyjnych dla wykładni przepisów będących podstawą zaskarżonego aktu wymagało sięgnięcia do reguł wykładni systemowej czy funkcjonalnej. Zwykle też sądy uzasadniały potrzebę ich zastosowania. Tak więc w wyroku z 11 maja 2010 r., II OSK 838/09 uchylającym wyrok WSA oddalający skargę na odmowę ustalenia warunków zabudowy, NSA odniósł się do nieprawidłowości dokonanych w procesie wykładni prawa przez sąd I instancji. W jego ocenie „Wąskie rozumienie art. 61 ust 1 restrykcyjnie podchodzące do określonych tam wymogów prowadziłoby do automatycznego uznania prymatu ładu przestrzennego nad zasadą wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy, a zwłaszcza do bezwzględnego preferowania leżącego w interesie państwa zachowania ładu przestrzennego nad prawem własności, faktycznie prowadząc do sprzeczności z określoną konstytucyjnie zasadą państwa prawnego. W orzecznictwie do art. 2 Konstytucji RP podnosi się, że w demokratycznym państwie prawa nie ma i nie może być *a priori* założonego prymatu interesu ogólnego nad interesem jednostkowym. Tym samym w toku postępowania opartego na przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organy gminy mają obowiązek rozważyć wszystkie wchodzące w grę interesy".

Również w wyroku z 7 kwietnia 2010 r., I OSK 101/10, NSA dokonał odmiennej od wykładni sądu I instancji interpretacji art. 145 ust 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, dotyczącej rodzaju decyzji (ostateczna czy pierwszoinstancyjna), z którą należy wiązać upływ 3-letniego terminu do ustalenia opłaty adiacenckiej. Zastosowanie wykładni systemowej odwołującej się do konstytucyjnej zasady równości pozwoliło na uchylenie wyroku WSA oddalającego skargę kasacyjną prokuratora w przedmiocie opłaty adiacenckiej. NSA uznał, że „z wykładni systemowej oraz zasady prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawo-

wych wynika także argument przemawiający za wiązaniem przedmiotowego terminu z decyzją pierwszoinstancyjną, bowiem przeciwne stanowisko doprowadziłoby do różnego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji w zależności tylko od tego, czy wnoszą odwołanie, czy też nie korzystają z takiego środka procesowego. Stanowiłoby to naruszenie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP".

Rozstrzygnięcie, którego treść została zdeterminowana prokonstytucyjną wykładnią przepisów ustawowych, zawarto również w uchwale z 20 maja 2010 r., I OPS 14/09. Powyższa uchwała, podjęta na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczyła wywołującej rozbieżności w orzecznictwie kwestii pobieranego przez sądy administracyjne wpisu sądowego od skargi na decyzję administracyjną wydaną w sprawie wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia należnego odszkodowania. Rozbieżności te powstały na tle różnej wykładni przez NSA przepisu art. 230 § 1 oraz art. 231 p.p.s.a. Wykładnia powyższych przepisów, biorąc pod uwagę różnice w charakterze, a przede wszystkim w wysokości wpisu od skargi na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu odszkodowania, nie pozostaje bez wpływu na realizację przysługującego jednostce konstytucyjnego prawa do sądu. Przyjęcie bowiem wykładni, iż od skargi na powyższe decyzje należy wnieść wpis stosunkowy, realizacji tego prawa może zagrozić. Niezbędnym elementem prawa do sądu jest prawo do uruchomienia postępowania sądowego. Nie ulega zatem wątpliwości, że bezpośredni wpływ na realizację powyższego uprawnienia ma wysokość wpisu sądowego pobieranego w celu uruchomienia postępowania przed sądem. Wysoki wpis zwiększa bowiem po stronie skarżącego ryzyko finansowe, które musi on ponieść w celu ustalenia, czy w jego sprawie organy władzy działały zgodnie z zasadą praworządności.

Do prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych można zaliczyć również rozstrzygnięcie przez NSA sporu kompetencyjnego między SKO a Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej z 5 grudnia 1961 r. orzekającej o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa gruntów rolnych w postanowieniu z 10 lutego 2010 r., I OW 198/09. Wykładnia szeregu przepisów ustaw (ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników) skonfrontowana z konstytucyjną zasadą legalności, jak również z zasadą demokratycznego państwa prawnego, których konsekwencją jest zakaz domniemywania kompetencji, gdy normy prawne nie przewidują kompetencji organu państwowego, doprowadziła do ustalenia, iż organem właściwym jest wojewoda (art. 3 ust 1 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie) i w efekcie do oddalenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. W rozstrzygnięciu tym przywołano również szereg wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zasady legalności w kontekście przepisów kompetencyjnych[23], co nie wyklucza jego zaliczenia do rozstrzygnięć opartych na prokonstytucyjnych wykładniach przepisów ustawowych.

3.3. Oparcie orzeczenia sądu na wyroku Trybunału Konstytucyjnego

W zdecydowanej większości badanych orzeczeń można stwierdzić odwoływanie się przez sąd do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Ich wpływ na orzecznictwo sądowe był jednak zróżnicowany. W wielu wypadkach ocena badanego rozstrzygnięcia wskazuje na wpływ w pełni przesądzający treść orzeczenia sądowego, w innych zaś przywołanie wyroku TK, będąc je-

[23] Wyroki TK: K 5/86, P 2/86, U 6/87, K 1/89, U 3/92, K 11/93.

dynie elementem zastosowanej argumentacji, służyło głównie potwierdzeniu założonego przez sąd kierunku rozstrzygnięcia. W takim wypadku, mimo stwierdzenia pewnego wpływu wyroku TK, trudno kwalifikować badane orzeczenie do tych, które opierają się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Do orzeczeń, w których wyrok TK przesądzał treść rozstrzygnięcia sądu, należały przede wszystkim orzeczenia zdeterminowane wynikającymi z art. 190 Konstytucji skutkami orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Nie budzi obecnie wątpliwości (także na skutek podjętej przez NSA uchwały z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. I OPS 9/09) konieczność uwzględniania wyroku TK o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na którego podstawie zostało wydane zaskarżone orzeczenie, także w sytuacji braku wskazania niekonstytucyjnego przepisu w podstawach kasacyjnych. Do orzeczeń odzwierciedlających powyższą sytuację należy wyrok NSA z 23 marca 2010 r., II OSK 1858/09, uchylający wyrok WSA w przedmiocie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego z przyczyny uznania przez Trybunał niezgodności mającego zastosowanie w orzeczeniu sądu I instancji przepisu art. 49b ust 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z art. 31 ust 3 Konstytucji[24]. Podobny charakter wykazuje również wyrok NSA z 11 czerwca 2010 r., I OSK 1098/09, uchylający wyrok WSA w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z przyczyny braku uwzględnienia wyroku TK z 3 czerwca 2009 r., K 6/05, orzekającego o niezgodności mającego zastosowanie w sprawie art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z szeregiem przepisów konstytucyjnych (art. 2, art. 21 ust 2, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust 3). Na treści tego samego orzeczenia (K 6/05) oparty został również wyrok NSA z 8 czerwca 2010 r., I OSK 1078/09, oddalający skargę kasacyjną od wyroku WSA dotyczącego odmowy zwrotu nieruchomości, w którym sąd I instancji stwierdził brak uwzględnienia w decyzjach obu instancji powyższego wyroku TK orzekającego o niezgodności z art. 21 ust 2 w zw. z art. 64 ust 2 oraz art. 7 Konstytucji RP przepisu będącego podstawą prawną zaskarżonej decyzji, tj. art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Do orzeczeń opartych wprost na treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego można zaliczyć wyrok NSA z 16 kwietnia 2010 r., II OSK 1826/09, uchylający wyrok WSA oddalający skargę na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie rozbiórki obiektu budowlanego. Bezpośrednią podstawą uchylenia powyższego wyroku była treść wydanego już po wniesieniu skargi kasacyjnej wyroku TK z 21 września 2009 r., P 46/08, stwierdzającego niezgodność w określonej części będącego podstawą zaskarżonej decyzji art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego z art. 32 ust 1 Konstytucji RP. W podobnej sytuacji, tzn. wydania przez Trybunał wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu mającego zastosowanie w sprawie już po wniesieniu skargi, NSA zastosował wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., K 49/07, w wyroku z 11 maja 2010 r., II OSK 792/09, uchylającym wyrok sądu I instancji oddalający skargę na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w przedmiocie odmowy przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego. Wskazany wyrok TK dotyczył niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osobom osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR w zakresie, w jakim pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego, a więc sytuacji, w jakiej znajdował się skarżący i na którą powoływał się w skardze kasacyjnej.

W wyroku z 19 kwietnia 2010 r., II OSK 688/09, uchylającym wyrok oddalający skargę strony na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego podjętą w ramach autokontroli (art. 54 § 3 p.p.s.a), dotyczącą lokalizacji inwestycji celu publicznego, NSA odwołał się do wydanego (również już po wniesieniu skargi kasacyjnej) przez Trybunał 15 grudnia 2008 r. wyroku

[24] Wyrok TK z 21 września 2009 r., P 46/08.

P 57/07 stwierdzającego niezgodność z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji przepisów k.p.a. (art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 127 § 3) w zakresie, w jakim nie wyłączają członka SKO z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Mimo iż w rozpatrywanej sprawie zaskarżona była decyzja wydana nie w trybie art. 127 § 3 k.p.a., lecz art. 54 § 3 p.p.s.a, to w ocenie NSA „stanowi ona wynik rozpoznania i uwzględnienia skargi do sądu administracyjnego od decyzji tego samego organu, w ramach instytucji autokontroli. Organ ten przed przekazaniem skargi sądowi administracyjnemu we własnym zakresie ją rozpoznał, wydając decyzję, której rozstrzygnięciem jest uwzględnienie skargi w całości. Dokonał zatem oceny (analizy sprawy i treści skargi, której adresatem jest sąd administracyjny) tak w zakresie procesowym, jak i materialno-prawnym (zastosowanych w sprawie przepisów prawa materialnego), wyrażając tym samym przekonanie o tym, że skarga jest słuszna w całości. W składzie sądu administracyjnego, który rozpoznawałby skargę w razie niezastosowania instytucji autokontroli, nie mógłby brać udziału sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego aktu (art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a). Również oceny tej skargi przy zastosowaniu instytucji autokontroli powinien dokonywać wprawdzie ten sam organ kolegialny, jednak w innym składzie osobowym. W tym więc zakresie w ocenie NSA wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07, ma odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż dotyczy co do istoty zagadnienia sprowadzającego się do tego, że w demokratycznym państwie prawa sprawa nie powinna być oceniana przy wydawaniu decyzji w różnych trybach wprawdzie przez ten sam organ kolegialny w takim samym składzie osobowym". W uzasadnieniu powyższych wyroków powołana została równocześnie uchwała NSA z 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09, stwierdzająca, iż w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na którego podstawie zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawie kasacyjnej, NSA powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok Trybunału nie będąc związanym treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. Należy zauważyć, że treść powyższej uchwały jest wyrazem akceptacji linii orzeczniczej NSA przyjętej w szeregu wydanych w ostatnich latach wyrokach[25].

W innych wyrokach NSA można znaleźć odniesienia również do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, lecz ocena ich treści nie daje podstaw do tezy o przesądzającym rozstrzygnięcie sądu charakterze ich powołania. Z reguły przywoływanie poglądów Trybunału służyło wzmocnieniu argumentacji sądu przy wykładni pojęć zawartych w stosowanych w sprawie przepisach prawa, a niekiedy miało charakter incydentalny wobec zasadniczej kwestii podlegającej rozstrzygnięciu. Ocena niektórych wyroków odwołujących się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednak na obecność przesłanek pozwalających, jak się wydaje, na zakwalifikowanie ich do wyroków opartych na orzeczeniu TK. Zasadniczą przesłankę może stanowić ocena znaczenia, jakie wywarł określony wyrok TK na kierunek i treść rozstrzygnięcia sądu. Biorąc pod uwagę powyższe kryterium, do tego rodzaju wyroków można zaliczyć wyrok NSA z 22 września 2010 r., II OSK 1128/10, uchylający wyrok WSA oraz zaskarżoną decyzję Ministra Infrastruktury w przedmiocie ustalenia lokalizacji drogi krajowej. Czynnikiem decydującym w przyjętym przez sąd kierunku rozstrzygnięcia była treść wyroku (jego uzasadnienia) TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, dotyczącego konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, potwierdzająca zawarty w skardze zarzut błędnej wykładni przez sąd I instancji art. 10 powyższej ustawy, polegającej na nietrafnym przyjęciu, że wyłączenie stosowania przepisów

[25] Np. wyroki: z 22 lutego 2008 r., II OSK 1004/06, z 16 października 2008 r., II OSK 1200/07, z 14 listopada 2008 r., II OSK 1374/07.

o zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwala organom administracji kierować się zapisami miejscowych planów przy badaniu przesłanek z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy. Jak bowiem stwierdził Trybunał, „wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale zwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwić i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg. Należy jednak mieć na uwadze, że w sytuacji gdy decyzja o lokalizacji drogi dotyczy terenu objętego obowiązującym planem miejscowym, to dla terenów otaczających miejsce lokalizacji drogi ustalenia tego planu są w dalszym ciągu wiążące. Dotyczy to w szczególności sposobu i warunków zagospodarowania okolicznych terenów, ujętych w takim planie". Powyższa wypowiedź Trybunału zdeterminowała kierunek rozstrzygnięcia Sądu, gdyż ustalony stan faktyczny w rozpatrywanej sprawie (skarga dotyczyła nieruchomości sąsiadującej z planowaną drogą publiczną) ściśle odpowiadał ustalonym w niej warunkom stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podobnie można ocenić wyrok NSA z 13 lipca 2010 r., I OSK 1259/09, oddalający skargę kasacyjną strony od wyroku WSA oddalającego skargę na decyzję SKO w przedmiocie odmowy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, odwołujący się do wyroku TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Zawarte w uzasadnieniu powyższego wyroku poglądy Trybunału posłużyły do wykładni, użytego w art. 5 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, pojęcia „następca prawny" wykluczającego z jego zakresu osobę, która nabyła prawo użytkowania wieczystego w wyniku umowy cywilnoprawnej kupna–sprzedaży i w efekcie do odmowy uznania uprawnienia skarżącego do nieodpłatnego przekształcenia tego prawa w prawo własności. Dodatkowym czynnikiem przesądzającym o wskazanym kierunku wykładni była obawa o naruszenie przepisów Konstytucji. „Odmienna wykładnia pojęcia »następca prawny« użytego w art. 5 – jak stwierdził Sąd – naruszałaby zasadę równości określoną w art. 32 Konstytucji RP. Stanowiłaby bowiem niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie następcy prawnego pod tytułem szczególnym w stosunku do pozostałych użytkowników wieczystych, którzy mogą żądać przekształcenia ich prawa, ale odpłatnie".

Powyższe przykłady orzeczeń odwołujących się do określonych wyroków TK wskazują na możliwość oparcia wyroku sądu na orzeczeniu TK nie tylko w stosunkowo jednoznacznej sytuacji stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, lecz również gdy posłużenie się argumentacją Trybunału będzie mieć decydujący wpływ na kierunek i treść rozstrzygnięcia. Przykładem tego rodzaju wpływu wyroku TK na treść orzeczenia sądu jest również wyrok z 3 marca 2010 r., I OSK 681/09, uchylający wyrok WSA oddalający skargę na decyzję wojewody w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w którym NSA odwołał się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku TK z 9 grudnia 2008 r., SK 43/07, orzekającym o zgodności art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przytoczone przez Trybunał argumenty odnosiły się również do zakresu regulacji mającego zastosowanie w sprawie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w latach wojny od 1939 do 1945 r. Uznanie ich trafności pozwoliło NSA na odrzucenie poglądu sądu pierwszej instancji, że wywłaszczenie w oparciu o przepisy powyższego dekretu odnosiły się jedynie do nieruchomości, na których doszło już uprzednio do realizacji celu „użyteczności publicznej" i w efekcie do przyjęcia, iż w powyższej sprawie zastosowanie mają przepisy rozdziału 6, działu III (w szczególności art. 136 i 137) ustawy o gospodarce nieruchomościami. NSA wskazał, że Try-

bunał orzekając o zgodności art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 32 i 64 ust. 2 Konstytucji RP wyraził jednocześnie pogląd na temat zakresu regulacji dekretu z dnia 7 kwietnia1948 r., a mianowicie: „Z jednej strony dekret przewidywał wywłaszczenie nieruchomości, które zostały zajęte na określone cele i były nadal użytkowane na cele wymienione w dekrecie w chwili wywłaszczenia. Z drugiej strony dekret przewidywał wywłaszczenie nieruchomości, które zostały zajęte na określone cele i były przewidziane na wymienione cele, choćby w chwili wywłaszczenia nie były wykorzystywane na te cele. Nie można wykluczyć możliwości, w której nieruchomości wywłaszczone na podstawie dekretu nie zostały wykorzystane na cele określone w decyzji wywłaszczeniowej".

Również wyrok NSA z 5 lutego 2010 r., I OSK 526/09, oddalający skargę kasacyjną od wyroku WSA w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość można, jak się wydaje, zaliczyć do wyroków opartych na treści orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przywołanie szeregu wyroków TK dotyczących zgodności norm zawartych w art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z Konstytucją RP[26] pozwoliło Sądowi na oddalenie skargi opartej na zarzucie wyłączenia prawa do odszkodowania z przyczyny upływu terminu zakreślonego ustawą z uwagi na opóźnienie wydania decyzji stwierdzającej przejście prawa własności.

Ważne znaczenie przy wykładni przepisu art. 37 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego z 1974 r. w wyrokach NSA z 23 października 2009 r., II OSK 1648/08, oraz z 17 maja 2010 r., II OSK 878/09, oddalających skargi kasacyjne Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego, odegrały też wyroki TK z 31 stycznia 1996 r., K 9/98, oraz z 18 października 2006 r., P 27/05, a także z 20 grudnia 2007 r., P 37/06. Odwołując się do argumentacji zawartej w powyższych wyrokach, NSA odszedł od przeważającej dotychczas linii orzeczniczej polegającej na uznaniu, iż podstawę nakazania rozbiórki obiektu budowlanego należy oceniać przez pryzmat przepisów i planów obowiązujących w dacie popełnienia samowoli budowlanej. W gruntownie uzasadnionym stanowisku Sądu, zawartym w wyroku z 17 maja 2010 r., NSA sformułował ważną tezę, zgodnie z którą „Celem przepisów normujących usunięcie skutków samowoli budowlanej jest przywrócenie porządku prawnego (restytucja), nie zaś ukaranie sprawców samowoli (represja). Nakaz rozbiórki jako środek przywrócenia porządku budowlanego przez fizyczne usunięcie skutku samowoli budowlanej powinien być stosowany w przypadku, kiedy istnienie takiego obiektu nie daje się pogodzić z porządkiem prawnym. Przywrócenie porządku w zakresie zagospodarowania przestrzeni może nastąpić tylko do obecnie istniejącego stanu prawa, nie zaś do stosunków przestrzennych regulowanych przepisami i planami zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc".

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w 2010 r. wskazuje na dający się zauważyć rozwój form bezpośredniego stosowania Konstytucji. W wielu wypadkach przepisy konstytucyjne, w szczególności te, które dotyczyły zasad ustroju czy wolności i praw jednostki, determinowały wprost treść rozstrzygnięcia sądu, a w procesie operatywnej wykładni przepisy te stawały się podstawą właściwej wykładni mającego zastosowanie w sprawie przepisu aktu normatywnego. Szczególną rolę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odegrały wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału czy to w sprawach inicjowanych przez sądy pytaniami prawnymi, czy zawartych w wyrokach wydawanych w trybie abstrakcyjnej kontroli norm służyły kształtowaniu właściwej, zgodnej z Konstytucją linii orzeczniczej sądów. Stanowiąc w wielu wypadkach bezpośrednią podstawę rozstrzygnięcia sprawy przez sąd nabierają również (co zostało zauważone w doktrynie prawa) charakteru prawotwórczego.

[26] Wyrok TK z 20 lipca 2004 r., SK 11/02 oraz wyrok TK z 15 września 2009 r., P 33/07.

Uznanie może budzić powszechność posługiwania się przez sądy orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Jego obecność także w wyrokach zaliczonych do formy bezpośredniego wpływu przepisu konstytucyjnego na treść rozstrzygnięcia sądu czy do prokonstytucyjnej wykładni stosowanych przez sądy przepisów prawnych sprawia, iż przyjęta klasyfikacja form bezpośredniego stosowania Konstytucji ma w pewnym stopniu charakter konwencjonalny.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia wstępne

Legalność działalności organów administracji publicznej została poddana kontroli sądów administracyjnych, co gwarantuje jednostce prawo do dobrej administracji oraz stwarza jej możliwości do dochodzenia swoich praw na drodze sądowej.

Kognicja sądów administracyjnych obejmuje zgodnie z art. 184 Konstytucji kontrolę działalności administracji publicznej. Zgodnie z ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontroli tej podlegają m.in. akty i czynności, w których organ administracji publicznej przesądza władczo o prawach i obowiązkach jednostki. Oznacza to m.in., że jednostka w momencie wystąpienia do organu o załatwienie sprawy ma prawo dochodzić swoich praw, gdy uzna, że przy załatwieniu sprawy występują uchybienia z winy organu. Dotyczy to w szczególności:

- niewykonywania orzeczeń sądów administracyjnych poprzez pozostawanie przez organ w bezczynności po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego,
- nieuwzględnienia wskazań sądu co do dalszego postępowania po uchyleniu decyzji administracyjnej,
- bezczynności organu lub przewlekłości postępowania,
- naruszenia przez organ k.p.a. lub przepisów prawa materialnego oraz innych uchybień.

2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

2.1. Uchylenie przez sąd administracyjny aktu władczego organu administracji publicznej (decyzji, postanowienia) lub wydanie orzeczenia nakazującego wydanie we wskazanym terminie aktu lub czynności (w przypadku skargi na bezczynność organu lub nieprzekazanie w ustawowym terminie akt do sądu) rodzi po stronie organu podjęcie określonego przepisami prawa postępowania uwzględniającego wskazania sądu.

Wykonywanie orzeczeń sądowych uregulowano w Dziale VIII p.p.s.a. Stosownie do treści art. 286 § 1 p.p.s.a. po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi (art. 286 § 2 p.p.s.a.) i od tego momentu liczone są terminy dla załatwienia sprawy administracyjnej, co z kolei ma wpływ na zasadność ewentualnych zarzutów strony co do opieszałości czy bezczynności organu.

Zgodnie a art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. Natomiast zgodnie z art. 170 p.p.s.a. prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach przewidzianych w ustawie także inne osoby.

Ocena prawna, o której stanowi przepis art. 153 p.p.s.a., może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania określonej decyzji. Organ zwolniony jest z obowiązku podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku sądu administracyjnego tylko w wypadku istotnej zmiany sta-

nu prawnego lub faktycznego, a także po wzruszeniu wyroku pierwotnego w drodze kasacji. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania są zawarte w uzasadnieniu wyroku i w tym zakresie uzasadnienie ma moc wiążącą Ocena prawna obejmuje zarówno krytykę sposobu zastosowania normy prawnej w zaskarżonym akcie, jak również wyjaśnienie, dlaczego stosowanie tej normy przez organ, który wydał ten akt, zostało uznane za wadliwe. Wskazania co do dalszego postępowania dotyczą sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu uniknięcie błędów już popełnionych oraz wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości w postaci np. braków w materiale dowodowym lub innych uchybień procesowych i stanowią z reguły konsekwencje oceny prawnej.

Niezastosowanie się przez organ administracji publicznej przy ponownym wydaniu decyzji co do oceny prawnej wyrażonej przez sąd w wyroku narusza zasadę związania organu oceną prawną i oznacza, że podjęty akt lub czynność są wadliwe. Naruszenie zatem przez organy administracyjne postanowień powołanego wyżej art. 153 p.p.s.a. uzasadnia możliwość powtórnego zaskarżenia aktu lub czynności na tej podstawie i spowoduje uchylenie tego aktu lub czynności przez sąd. Stanowi to gwarancję przestrzegania przez te organy związania orzeczeniem sądu administracyjnego.

2.2. Sądy administracyjne nie dysponują instrumentami prawnymi pozwalającymi na skontrolowanie organów administracji publicznej odnośnie do wykonywania wyroków sądów administracyjnych, w tym respektowania przez organy wskazań co do dalszego postępowania i dlatego trudno jest ocenić skalę tego zjawiska. W kwestii, czy organ respektuje wskazania i wytyczne, Sąd ma wiedzę, gdy wpłynie skarga na decyzję organu wydaną po jej uprzednim uchyleniu przez sąd. Ocena działalności organów administracji publicznej w zakresie respektowania wskazań i wytycznych sądu może zostać dokonana na podstawie wyroków uchylających decyzje administracyjne w oparciu o art. 153 i 170 p.p.s.a.

Na podstawie analizy wyroków sądów administracyjnych w latach 2008–2009 z zakresu prawa budowlanego i prawa podatkowego[1] wynika, że nierespektowanie wskazań i wytycznych sądów przez organy nie występuje w dużej skali, co nie oznacza, że problem ten nie istnieje.

Sądy administracyjne najczęściej bardzo precyzyjnie określały wytyczne i zalecenia co do dalszego postępowania administracyjnego. Zarówno ocena prawna, jak i wskazania co do prowadzenia postępowania administracyjnego były formułowane w sposób czytelny, zrozumiały i nie wywołujący żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Sądy szczegółowo wyliczały błędy organów wskazując, jakie konkretnie działania muszą zostać podjęte, aby możliwe było wydanie rozstrzygnięcia w sposób odpowiadający przepisom prawa.

Wbrew powyższemu organy nie wykonywały zaleceń sądów w całości lub w znacznej części, powtarzając błędy proceduralne już raz wytknięte przez sąd. W niektórych przypadkach organy błędnie powoływały się na zmianę stanu faktycznego i prawnego sprawy, która w istocie nie nastąpiła. Niektóre wyroki uchylające zapadły nie tyle z powodu niewykonania wytycznych odnoście do zgromadzenia odpowiedniego materiału dowodowego, ile z racji niewłaściwej oceny tego materiału dokonanej przez organy, co świadczy także o ignorowaniu poglądu prawnego zawartego w wyroku sądu.

Organy właściwe w zakresie prawa budowlanego naruszały zatem najczęściej art. 7, 77, 80 i 107 § 3 k.p.a., nie przeprowadzając odpowiedniego postępowania wyjaśniającego, nie uzupełniając dowodów lub czyniąc to bardzo pobieżnie. Podobnie organy właściwe do rozstrzygania spraw podatkowych uchybiały przede wszystkim przepisom regulującym postępowanie do-

[1] Zob. P. Groński, *Analiza wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej*, Warszawa, styczeń 2011 r. (niepublikowane).

wodowe wbrew zaleceniom sadów administracyjnych. Naruszenie art. 153 p.p.s.a. wiązało się zatem przede wszystkim z wadliwym zastosowaniem art. 180–200 oraz art. 122, 123 i 210 § 3 Ordynacji podatkowej.

W skrajnych (i rzadkich) przypadkach organy nie tylko nie wykonywały wytycznych sądu i ignorowały ocenę prawną wyrażoną w wyroku, lecz także odnosiły się do niektórych argumentów sądu w sposób polemiczny, błędnie wskazując na zmianę stanu faktycznego i prawnego sprawy[2].

W niektórych sprawach naruszenie art. 153 p.p.s.a. polegało przede wszystkim na niewłaściwym uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia (naruszeniu art. 107 § 3 k.p.a.), niedołączeniu odpowiedniego materiału dowodowego do akt sprawy i niedopuszczeniu niektórych dowodów w postępowaniu administracyjnym (naruszeniu art. 78 § 1 k.p.a.), niezapewnieniu przez organ czynnego udziału w postępowaniu stronom postępowania (naruszeniu art. 10 k.p.a.) i prawa strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (naruszeniu art. 81 k.p.a.). Ponadto w części spraw organy wykonywały wytyczne sądu zawarte w wiążącym wyroku, jednak stosowały niewłaściwą podstawę prawną podjętego rozstrzygnięcia. Z kolei w niektórych przypadkach organ zastosował się wprawdzie ściśle do wytycznych, lecz nie zauważył istotnej zmiany stanu faktycznego lub prawnego sprawy.

Analiza wybranych orzeczeń, w których nastąpiła eliminacja zaskarżonych aktów ze względu na naruszenie art. 153 i 170 p.p.s.a., wskazuje, że organy administracji publicznej związane prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego najczęściej podejmowały różnego rodzaju czynności usiłując wypełnić zalecenia sądów. Można założyć, że zdecydowana większość tych uchybień była spowodowana nie tyle złą wolą organu czy celowym działaniem wbrew orzeczeniom sądu, ile przede wszystkim bardzo pobieżną analizą wyroków sądowych przeprowadzaną przez organy zobowiązane do ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej lub niskim poziomem merytorycznym pracowników wykonujących pracę na rzecz i w imieniu organu. Występowanie powyższego zjawiska należy uznać za niepokojące.

Powyższe uwagi odnoszą się co do zasady w równym stopniu do organów właściwych w sprawach budowlanych, jak i do organów podatkowych, choć warto wskazać, że w sprawach podatkowych więcej skarg uwzględniono z innych powodów niż naruszenie art. 153 p.p.s.a. w sprawach budowlanych. Wynikać to może z bardziej skomplikowanych stanów faktycznych i prawnych spraw, które w analizowanych przypadkach charakteryzowały się dużą złożonością i zawiłością. Często w sprawach podatkowych decyzje były uchylane pomimo wykonania wytycznych zawartych w jednym wyroku, ale nieuwzględnienia oceny prawnej zawartej w innym lub z powodu wystąpienia wad zupełnie innego rodzaju, niż będące przedmiotem rozważań sądu rozpatrującego wcześniej tę samą sprawę. Częściej także niż w sprawach budowlanych organy były zmuszone do rozpatrywania skomplikowanego stanu prawnego przy uwzględnianiu interpretacji zawartej nie tylko w orzecznictwie polskim, ale także unijnym.

Z danych liczbowych uzyskanych na podstawie przyjętej w analizie metody badawczej[3] wynika, iż liczba tego rodzaju wadliwych rozstrzygnięć organu utrzymuje się na określonym poziomie (od ok. 40 do ok. 70 wyroków rocznie w danym symbolu spraw). W oparciu o badany materiał można stwierdzić, że w sprawach z zakresu prawa budowlanego zaistniała pewna tendencja wzrostowa (47 wyroków w 2008 r. i 70 wyroków w 2009 r.), natomiast w sprawach z zakresu prawa podatkowego liczba naruszeń art. 153 i 170 p.p.s.a. przez organy administracji

[2] Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 31 stycznia 2008 r., II SA/Go 753/07.

[3] Tamże.

publicznej wykazała w latach 2008 i 2009 niewielką tendencję spadkową (55 wyroków w 2008 r. i 43 wyroki w 2009 r.). Skala analizowanego zjawiska może być zupełnie inna, ponieważ brak jest danych dotyczących tych spraw, które nie trafiły ponownie do sądu administracyjnego na skutek skargi złożonej przez stronę postępowania. W związku z tym trudno jest oszacować pełną liczbę ewidentnych naruszeń prawa w analizowanym zakresie w sprawach, w których działania organów administracyjnych nie zostały poddane powtórnej kontroli sądowoadministracyjnej. Jednak z wysokim stopniem prawdopodobieństwa można przyjąć założenie, że to negatywne i wysoce niekorzystne zjawisko utrzymuje się na stosunkowo stabilnym, lecz niezadowalającym poziomie, wymuszającym konieczność rozważenia możliwości wpływania sądów administracyjnych na skuteczniejsze wywiązywanie się przez organy administracji publicznej z nałożonych na nie obowiązków.

2.3. Przepisy p.p.s.a. przewidują możliwość wymierzenia organowi kary grzywny tylko na wniosek skarżącego, jeśli organ nie wykona wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności (art. 154 § 1[4] p.p.s.a.). Grzywnę wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 154 § 6[5] p.p.s.a.).

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny
na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2007–2010

Lata	Wpływ spraw	Liczba wymierzonych grzywien	% spraw załatwionych do ich wpływu
2010	301	56	18,6
2009	260	44	17
2008	234	40	18
2007	279	42	15

W 2010 r. za niewykonanie wyroku sądu wydano 56 wyroków wymierzających grzywny, w tym 31 wyroków wydał WSA w Warszawie, 6 – WSA w Olsztynie, 5 – WSA w Gdańsku, 4 – WSA w Gliwicach, 3 – WSA w Szczecinie, 3 – WSA w Łodzi, 2 – WSA w Krakowie, 1 – WSA w Poznaniu.

Grzywny za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności (art. 154. § 1 p.p.s.a.) sądy wymierzają na wniosek skarżącego. Zgodnie z art. 154 § 3 p.p.s.a. wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi, o której mowa w § 1, nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi. Sąd oceniając zasadność skargi bierze pod uwagę stan istniejący w czasie jej wnoszenia, a tym samym sąd zobowiązany jest uwzględnić skargę, jeżeli w dniu wnoszenia skargi organ pozostawał w stanie bezczynności i nie wykonał prawomocnego wyroku sądu administracyjnego.

Wysokość grzywien w 2010 r. wahała się w granicach od 50 do 6000 zł.

[4] Art. 154 § 1. W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

[5] Art. 154 § 6. Grzywnę, o której mowa w § 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

Grzywny wymierzono:

● naczelnym organom administracji państwowej (Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi – dwie grzywny po 500 zł, Ministrowi Infrastruktury i Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego po 500 zł),

● terenowym organom administracji rządowej (m.in. Wojewodzie Mazowieckiemu w kwocie 5000 zł, Wojewodzie Pomorskiemu w kwocie 250 zł, Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego w Krotoszynie 3102,96 zł, w Warszawie 3000 zł i w Człuchowie 500 zł, Dyrektorowi Izby Skarbowej w Olsztynie dwie grzywny po 1000 zł i jedną w kwocie 2500 zł, Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Szczecinie – dwie grzywny po 500 zł),

● prezydentom miast, burmistrzom, m.in. Prezydentowi m.st. Warszawy sześć grzywien w kwocie: 3 po 500 zł, 3 000 zł., 2000 zł i 1000 zł, Prezydentowi Miasta Krakowa w kwocie 1500 zł, Prezydentowi Miasta Rybnik w kwocie 1000 zł,

● innym jednostkom, np. Dowódcy Jednostki Wojskowej w Nowym Gliniku w kwocie 6000 zł, Szefowi Sztabu Wojewódzkiego w Szczecinie w kwocie 500 zł, Spółdzielni Mieszkaniowej w kwocie 2000 zł.

Ustalenie wysokości wymierzonej grzywny zostało pozostawione miarkowaniu Sądu, a jedynie jej górną granicę określa art. 154 § 6 p.p.s.a. Sąd określając wysokość grzywny bierze pod uwagę takie elementy, jak charakter sprawy, okres pozostawania przez organ w bezczynności oraz podjęte działania w celu załatwienia sprawy. Wymierzenie grzywny w zbliżonej do maksymalnej wysokości może uzasadniać jedynie wyjątkowo drastyczne i rażące naruszenie przez organ administracji publicznej przepisów o terminach załatwiania spraw, a takie naruszenie w przedmiotowej sprawie nie występowało[6].

Z uzasadnień wyroków wynika, że sądy określając wysokość grzywny w kwocie np. 6000 zł wskazywały, że organ pozostawał w bezczynności mimo braku przeszkód do niezwłocznego załatwienia sprawy[7] lub że pozostawał w bezczynności np. przez okres kilku lat po uprawomocnieniu się wyroku[8]. Sądy miarkując wysokość grzywny brały także pod uwagę brak aktywności organu przy załatwianiu sprawy, np. zwłokę w załatwianiu sprawy przez Izbę Skarbową polegającą na tym, że organ przedłużał postępowanie z uwagi na konieczność oczekiwania na rezultat toczącego się postępowania karnego, co zdaniem Sądu nie było potrzebne do załatwienia sprawy, gdyż ustalenia i wyniki postępowania karnego nie stanowiły zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 201 § 1 pkt 2 o.p., ponieważ ten wynik nie przesądzał o braku odpowiedzialności za niezapłacone podatki lub nienależnie otrzymane zwroty[9]. W niektórych sprawach sądy wskazują na ignorowanie przez organy administracji wyroków sądowych, np. w sprawie dotyczącej roszczenia o wypłatę odszkodowania za wywłaszczoną część parceli, która była już przedmiotem dwukrotnego postępowania przed organami administracji po uchyleniu przez sąd kolejnych decyzji ponownie odmawiających ustalenia i wypłaty odszkodowania. W obu wydanych wyrokach sąd określił, jakich naruszeń dopuściły się organy przy wydawaniu decyzji, a także zawarł ocenę prawną co do dalszego postępowania[10].

2.4. Podsumowanie.

Niewykonywanie wyroków sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej nie jest zjawiskiem powszechnym, co nie oznacza, że nie należy mu kategorycznie przeciw-

[6] Zob. wyrok II SA/Gd 592/10.

[7] Zob. np. wyrok z 24 marca 2010 r., III SA/Łd 51/10 oraz wyroki z: 14 kwietnia 2010 r., IV SA/Wa 1500/09, 15 kwietnia 2010 r., IV SA/Wa 292/10.

[8] Zob. np. wyrok z 9 marca 2010 r., VII SA/Wa 1994/09.

[9] Wyroki z: 13 stycznia 2010 r.,I SA-Ol 807-09, 18 lutego 2010 r., I SA/Ol 837/09 i I SA/Ol 836/09.

[10] Wyrok z 27 maja 2010 r., II SA/Kr 677/10.

działać, ponieważ po pierwsze, wytyczne i ocena prawna sądu jest dla organu wiążąca, a po drugie, uchylenie decyzji przez sąd i przekazanie do ponownego rozpoznania w znacznym stopniu wpływa na wydłużenie załatwienia sprawy i to z winy organu, co jest sprzeczne z podstawowymi zasadami postępowania administracyjnego.

Na niewykonywanie wyroków sądów administracyjnych może mieć wpływ brak starannej analizy oceny prawnej i wytycznych sformułowanych przez sądy w wydanych wyrokach lub niewystarczające przygotowanie pracowników administracji publicznej do wykonywania powierzonych im zadań.

Przypadki długotrwałego, uporczywego niewykonywania wyroku sądu administracyjnego nie występują często. Skrajne przypadki niewykonywania orzeczeń sądów administracyjnych pojawiają się głównie na tle spraw ze skarg na niewykonanie wyroku w trybie art. 154 p.p.s.a. Dodać jednak należy, że strona postępowania nie zawsze ma świadomość możliwości skorzystania z tego instrumentu prawnego, a dodatkowo zmuszona jest zachować warunki formalne tego rodzaju skargi, czyli – oprócz ogólnych wymagań określonych dla pism procesowych i skarg składanych do sądu administracyjnego – wyczerpać formułę wezwania organu do wykonania wyroku. Ponadto uwzględnienie tego rodzaju skargi przez sąd administracyjny jest uzależnione od upływu terminów do załatwienia sprawy administracyjnej przez organ, innymi słowy, pozostawania przez organ w stanie bezczynności. Dlatego orzeczenia wydawane przez sądy administracyjne w trybie art. 154 p.p.s.a. nie mogą stanowić miarodajnego materiału do ustalenia zakresu wykonywania wyroków przez organy administracji publicznej, a w szczególności przestrzegania przez organy art. 153 p.p.s.a. Wyroki wydawane w trybie art. 154 p.p.s.a. nie mają charakteru powszechnego i wydawane są co do zasady w sprawach dotyczących znacznego przekroczenia terminów ustawowych i jawnego lekceważenia wyroków sądu.

3. Przewlekłość postępowania

3.1. Z przewlekłością postępowania mamy do czynienia, gdy organ narusza przepisy proceduralne nakładające na organy obowiązek działania w sprawie wnikliwie i szybko, bez zbędnych komplikacji (art. 2 § 1 k.p.a.). Obowiązek załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki określony w art. 35 § 1 w zw. z art. 12 k.p.a. oznacza jej załatwienie w możliwie najkrótszym czasie, natomiast terminy graniczne – nie później niż w ciągu miesiąca lub nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej (art. 35 § 2 k.p.a.) – oznaczają, że przy ich przekroczeniu mamy do czynienia z bezczynnością organu, co w znacznym stopniu przyczynia się do przewlekłości postępowania. Na bezczynność organu służy skarga do sądu administracyjnego. Ostatnia nowelizacja k.p.a.[11] wprowadziła możliwość skargi do sądu administracyjnego także na przewlekłość postępowania[12]. Oczywiście skarga do sądu administracyjnego jest możliwa po wyczerpaniu toku instancyjnego, w tym przypadku jest nim złożenie zażalenia lub wezwanie do usunięcia naruszenia prawa do organu wyższego stopnia. Można także żądać wymierzenia grzywny organowi, który nie wykonuje wyroku nakazującego wydanie aktu lub czynności we wskazanym przez sąd terminie.

3.2. Skarga na bezczynność organu jest uprawnieniem jednostki do wniesienia skargi na organ, gdy jej zdaniem nie podejmuje on czynności wynikających z obowiązków nakreślonych w procedurze administracyjnej[13].

[11] Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

[12] Art. 37 k.p.a. i art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

[13] Art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Skargi na bezczynność organu stanowią około 4,73% skarg wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych, ale liczba ich wzrasta z roku na rok. Wzrasta także wskaźnik skarg uwzględnionych, np. w 2008 r. wyniósł on około 12%, w 2009 r. wskaźnik ten wzrósł o około 2%, natomiast w 2010 r. wyniósł około 16%.

Skargi na bezczynność organów odnoszą się w większości do spraw podatków, wywłaszczania i zwrotu nieruchomości oraz z zakresu budownictwa, w szczególności nadzoru budowlanego, a także dostępu do informacji publicznej.

Sądy administracyjne wypowiadały się wielokrotnie odnośnie do rozumienia pojęcia „bezczynność organu". Mamy z nią do czynienia, gdy w określonym przepisami terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem decyzji, postanowienia lub innego aktu albo nie podjął stosownej czynności, co oznacza wydanie w sprawie rozstrzygnięcia merytorycznego lub decyzji o umorzeniu postępowania, a nie podjęcie jakiejkolwiek czynności, np. wysłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania[14].

Niektóre organy stosując się do postanowień art. 36 § 1 k.p.a. powiadamiają strony o przesunięciu terminu załatwienia sprawy z powodu jej skomplikowanego charakteru, nie podając jednak, na czym ta złożoność polega, i z reguły nie dotrzymują wskazanego w zawiadomieniu terminu załatwienia sprawy[15].

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że nie każda czynność organu w postaci np. zawieszenia postępowania, żądania dodatkowych dokumentów czy prowadzenie dodatkowych wyjaśnień nie uzasadnia dłuższego niż przewidują przepisy prawa postępowania administracyjnego, ale tylko takie czynności, które są niezbędne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Zdarzają się przypadki, w których organ po kilku latach żąda dodatkowych dokumentów lub po kilku latach od złożenia wniosku wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania[16]. Bywa, że przyczyną bezczynności postępowania jest zaginięcie lub zagubienie akt administracyjnych przez organ, a organ nie podejmuje czynności zmierzających do ich odtworzenia[17].

4. Sygnalizacja

4.1. Prezes NSA[18] oraz składy orzekające sądów administracyjnych[19] (art. 155 § 1 p.p.s.a.) mają kompetencje do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, zauważonych w toku rozpoznawania sprawy. Instytucja sygnalizacji jest dodatkowym instrumentem umożliwiającym sądom administracyjnym wymuszenie przestrzegania przez organy administracji publicznej przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym, ponieważ w większości naruszenie prawa jest podstawą do uchylenia aktu, decyzji lub czynności organu, co znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia sądu. Postanowienia sygnalizacyjne podejmowane są najczęściej w sytuacji powtarzających się

[14] Postanowienie z 8 kwietnia 2010 r., VIII SA/Wa 773/09.

[15] Postanowienie z 17 marca 2010 r., VIII SA/Wa 810/09.

[16] Zob. postanowienie z 22 czerwca 2010 r., II SA/Lu 191/10 – organ wiedząc, że sprawa ustalenia wypłaty odszkodowania za grunt zajęty pod drogę publiczną może być rozpatrywana dopiero po wydaniu przez wojewodę ostatecznej decyzji, dopiero po 4 latach od złożenia wniosku zawiesił postępowanie.

[17] Zob. postanowienie z 27 maja 2010 r., II SA/Op 6/10.

[18] Kompetencja Prezesa NSA do wystąpienia z pismem sygnalizacyjnym wynika z art. 15 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

[19] Art. 155 § 1 p.p.s.a.

naruszeń prawa przez organ, jak to ma miejsce np. w przypadku organów nadzoru budowlanego, w szczególności Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego[20], lub gdy skład orzekający uzna, że o działaniu organu z uwagi na charakter naruszenia należy poinformować organ nadzorujący. Prezes NSA lub skład orzekający występując z sygnalizacją informującą o rażącej przewlekłości postępowania lub o innych przepadkach rażącego naruszenia prawa przez organy podległe oczekują na takie działania organu, które wyeliminują tego typu nieprawidłowości, taki bowiem miał cel ustawodawca wprowadzając tę instytucję do procedury sądowoadministracyjnej.

4.2. Sądy administracyjne w 2010 r. wydały 24 postanowienia sygnalizacyjne, w tym: NSA – 5 (Izby: Ogólnoadministracyjna – 1[21], Gospodarcza – 2[22] i Finansowa – 2[23]), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – 13[24], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu – 1[25], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu – 1[26], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach – 2[27], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy – 1[28], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – 1[29].

4.3. Adresaci postanowień sygnalizacyjnych.

4.3.1. *Prezes Rady Ministrów* został poinformowany o istotnym przekroczeniu terminu załatwienia sprawy przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (postępowanie w sprawie odmowy uchylenia decyzji ostatecznej o zatwierdzeniu projektu scalania gruntów po wznowieniu postępowania przed organem odwoławczym trwało 5 lat i 10 miesięcy) oraz przez Ministra Zdrowia (postępowanie w sprawie o wpis rejestru środka farmaceutycznego wszczęte w październiku 1999 r. zakończono w lutym 2008 r. odmową rejestracji farmaceutyku z powodu niespełnienia wymogu obowiązującego w dacie rejestracji Prawa farmaceutycznego).

4.3.2. *Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji* został poinformowany o rażącym przekroczeniu terminu załatwienia sprawy dotyczącej odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość przez Wojewodę Mazowieckiego – nieprawidłowości wskazane przez Sąd odnosiły się zarówno do ponad trzymiesięcznej zwłoki w przekazaniu przez Wojewodę akt sprawy po uprawomocnieniu się wyroku WSA w Warszawie, jak i do niedotrzymania ustawowego terminu rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym.

4.3.3. *Minister Pracy i Polityki Społecznej* został poinformowany o trwającym ponad trzy lata załatwianiu przez Prezesa Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych sprawy niewymagającej skomplikowanego postępowania dowodowego.

4.3.4. *Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi* poinformowano o nieprawidłowościach w postępowaniu prowadzonym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – wskutek bezczynności organu wniosek o przyznanie renty strukturalnej nie został merytorycznie rozpatrzo-

[20] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 r.*

[21] Postanowienie z 17 marca 2010 r., II OSK 571/09.

[22] Postanowienia z: 5 maja 2010 r., II GSK 616/09 i 9 czerwca 2010 r., II GSK 335/10.

[23] Postanowienia z: 24 marca 2010 r., II FSK 1827/08 i 7 października 2010 r., II FSK 913/09.

[24] Postanowienia z: 14 stycznia 2010 r., VIII SA/Wa 580/09, 25 marca 2010 r., VII SA/Wa 183/10, 17 marca 2010 r., VIII SA/Wa 810/09, 7 kwietnia 2010 r., VII SA/Wa 1810/09, 8 kwietnia 2010 r., VIII SA/Wa 773/09, 9 kwietnia 2010 r., VII SA/Wa 1809/09, 28 kwietnia 2010 r., VIII SA/Wa 46/10, 19 maja 2010 r., VII SA/Wa 468/10, 10 czerwca 2010 r., VII SA/Wa 2384/09, 6 sierpnia 2010 r., VIII SA/Wa 69/10, 5 października 2010 r., II SAB/Wa 214/10, 20 października 2010 r., III SA/Wa 2154/09, 19 listopada 2010 r., II SA/Wa 440/10.

[25] Postanowienie z 5 maja 2010 r., II SA/Po 2/10.

[26] Postanowienie z 27 maja 2010 r., II SA/Op 6/10.

[27] Postanowienia: z 28 kwietnia 2010 r., II SA/GL 249/10 i 7 maja 2010 r., II SA/GL 402/10.

[28] Postanowienie z 21 lipca 2010 r., II SA/Bd 80/10.

[29] Postanowienie z 22 czerwca 2010 r., II SA/Lu 191/10.

ny przed wyczerpaniem limitu środków określonych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006.

4.3.5. *W postanowieniu sygnalizacyjnym skierowanym do Ministra Finansów* zwrócono uwagę na brak rozwiązań prawnych umożliwiających zwrot nabywcom wydatków poniesionych na zakup urzędowych blankietów weksli dokonanych przed 1 stycznia 2007 r.

4.3.6. *Ministra Zdrowia* poinformowano o naruszeniu terminu w udzieleniu informacji publicznej przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

4.3.7. *W postanowieniu sygnalizacyjnym skierowanym do Głównego Inspektora Sanitarnego* wskazano na naruszenie prawa przez Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, który przy podejmowaniu merytorycznego rozstrzygnięcia po wyroku sądu pierwszej instancji nie uwzględnił oceny prawnej oraz wskazań Sądu, skutkiem tego postępowanie w sprawie dotyczącej choroby zawodowej trwało ponad 8 lat.

4.3.8. *W postanowieniu sygnalizacyjnym skierowanym do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz Prokuratora Prokuratury Rejonowej we Włoszczowie* poinformowano o braku dokumentów dotyczących ustanowienia strefy ochronnej dla ujęć wody, z których dostarczana jest woda do miasta, co może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia jego mieszkańców.

4.3.9. *Podobnie jak w latach poprzednich postanowienia sygnalizacyjne kierowano do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego*, a w większości z nich wskazywano na rażące naruszenie terminów postępowania administracyjnego przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, natomiast jedno postanowienie wskazywało na naruszenie procedury administracyjnej przez Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Zestawienie postanowień sygnalizacyjnych
skierowanych do organów nadzoru budowlanego w 2010 r.

Organ	Data	Sygn. akt sprawy	Naruszenie prawa
Mazowiecki Wojewódzki INB	14 stycznia 2010 r.	VIII SA/Wa 580/09	Przewlekłość 7 lat i 6 miesięcy
Mazowiecki Wojewódzki INB	25 marca 2010 r.	VII SA/Wa 183/10	Przewlekłość 9 lat
Mazowiecki Wojewódzki INB	7 kwietnia 2010 r.	VII SA/Wa 1810/09	Przewlekłość 8 lat
Mazowiecki Wojewódzki INB	9 kwietnia 2010 r.	VII SA/Wa 1809/09	Przewlekłość 9 lat
Mazowiecki Wojewódzki INB	28 kwietnia 2010 r.	VIII SA/Wa 46/10	Przewlekłość 4 lata i 2 m-ce
Mazowiecki Wojewódzki INB	19 maja 2010 r.	VII SA/Wa 468/10	Przewlekłość 17 m-cy
Mazowiecki Wojewódzki INB	10 czerwca 2010 r.	VII SA/Wa 2384/09	Przewlekłość11 lat
Kujawsko-Pomorski Wojewódzki INB	21 lipca 2010	II SA/Bd 80/10	Naruszenia procedury k.p.a.
Mazowiecki Wojewódzki INB	6 sierpnia 2010 r.	VIII SA/Wa 69/10	Przewlekłość 4 lata i 4 m-ce

4.3.10. *Poza tym w postanowieniu skierowanym do Szefa Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia* wskazano na naruszenie przepisów o właściwości, w postanowieniu skierowanym do Starosty Wolsztyńskiego poinformowano o nierespektowaniu przez organ wskazań sądu co do sposobu postępowania przy ponownym rozpoznawaniu wniosku, natomiast w postanowieniu skiero-

wanym do Prezydenta Miasta Tychy poinformowano o odstąpieniu od ciążącego na organie obowiązku poinformowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

4.4. Przedmiot postanowień sygnalizacyjnych.

4.4.1. *Przedmiotem większości postanowień sygnalizacyjnych była rażąca przewlekłość postępowania administracyjnego*. Z analizy postanowień sygnalizacyjnych wynika, że stałą praktyką organów nadzoru budowlanego jest nieinformowanie stron o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy[30]. Niektóre organy, stosując się do postanowień art. 36 § 1 k.p.a., powiadamiają strony o przesunięciu terminu załatwienia sprawy z powodu jej skomplikowanego charakteru, nie podając jednak, na czym ta złożoność polega, i z reguły nie dotrzymują wskazanego w zawiadomieniu terminu załatwienia sprawy[31]. Zdarzają się przypadki, w których organ po kilku latach żąda dodatkowych dokumentów[32] lub po kilku latach od złożenia wniosku wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania[33]. Bywa, że przyczyną przewlekłości postępowania jest zaginięcie/zagubienie akt administracyjnych przez organ[34]. Niedotrzymanie ustawowego terminu do załatwienia sprawy może pozbawić wnioskodawcę świadczeń, jak to miało miejsce w sprawie o II GSK 335/10, w której NSA stwierdził, że w wyniku bezczynności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wniosek skarżącego o przyznanie renty strukturalnej nie został merytorycznie rozpatrzony przed wyczerpaniem limitu środków określonego w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 i w konsekwencji postępowanie administracyjne zostało umorzone. W aktach sprawy znajduje się informacja, że sprawa nie zostanie załatwiona w terminie „z uwagi na brak jednoznacznej interpretacji nowelizacji rozporządzenia"[35] i decyzja zostanie wydana po zasięgnięciu opinii prawnej, jednak z akt administracyjnych nie wynikało, by organ pierwszej instancji występował o wydanie takiej opinii.

4.4.2. *W części postanowień wskazywano na nieuwzględnienie przez organ oceny prawnej i wskazań sądu administracyjnego*. Zgodnie z art. 153 p.p.s.a. organ przy rozpatrywaniu sprawy po uchyleniu decyzji wyrokiem sądu jest związany oceną prawną i wskazaniami sądu co do dalszego postępowania. Niezastosowanie się przez organ do ww. przepisu powoduje nieuzasadnione przedłużenie czasu trwania postępowania, jak to miało miejsce w sprawie II SA/Op 6/10. W postanowieniu sygnalizacyjnym WSA w Opolu wskazał, że przy podejmowaniu merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej narządu słuchu organ odwoławczy nie uwzględnił oceny prawnej oraz wskazań Sądu wyrażonych w wyrokach zarówno sądu I instancji, jak i NSA. Z kolei w postanowieniu z 5 maja 2010 r., II SA/Po 2/10, WSA w Poznaniu przy ponownym rozpoznawaniu wniosku w sprawie zwrotu opłaty za kartę pojazdu stwierdził, że organ nie uwzględnił wskazań co do sposobu postępowania zawartych w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 28 maja 2009 r., II SA/Po 972/08. Ponadto w aktach sprawy znajduje

[30] Także innych organów, np. postanowienie z 24 marca 2010 r., II FSK 1827/08 – postępowanie administracyjne nie wymagające postępowania dowodowego w sprawie umorzenia zaległych składek na PFRON trwało ponad trzy lata.

[31] Zob. postanowienie z 17 marca 2010 r., VIII SA/Wa 810/09.

[32] Zob. postanowienie z 8 kwietnia 2010 r., VIII SA/Wa 773/09 – organ po 5 latach zażądał dodatkowych dokumentów – postępowanie przed organem odwoławczym trwało 5 lat i 9 m-cy.

[33] Zob. przypis 16.

[34] Zob. postanowienie z 27 maja 2010 r., II SA/Op 6/10.

[35] § 20 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.).

się pismo skierowane do strony, zawierające sformułowanie: „Ocena prawna zawarta w uzasadnieniu wspomnianego wyroku WSA nie wiąże tut. Organu".

4.4.3. *W postanowieniach wskazywano także na uchybienie obowiązkowi informowania stron* o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Sąd orzekając w sprawach dotyczących zwrotu opłaty za kartę pojazdu zauważył, że naczelnik działający z upoważnienia organu odmówił zwrotu kosztów wydania karty pojazdu i pouczył o możliwości wniesienia skargi do WSA w Gliwicach w terminie 30 dni od daty doręczenia pisma, a następnie ten sam naczelnik w odpowiedzi na skargę wniósł o odrzucenie skargi jako przedwczesnej, wskazując, że przed jej wniesieniem należało wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa[36].

4.5. Informacja organu o zajętym stanowisku zgodnie z § 2 art. 155 p.p.s.a.

4.5.1. *Organ–adresat sygnalizacji ma obowiązek rozpatrzyć wskazane w postanowieniu sygnalizacyjnym uchybienia i powiadomić sąd* w ciągu 30 dni o zajętym stanowisku. A zatem zgodnie z intencją ustawodawcy organ zwierzchni powinien podjąć stosowne działania, które wyeliminują w przyszłości nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej. Odnosząc się do realizacji obowiązku wynikającego z § 2 art. 155 p.p.s.a. można wskazać, że w większości organy zwierzchnie reagują na postanowienia sygnalizacyjne udzielając sądom wyjaśnień i informując o podejmowanych działaniach zmierzających do eliminacji naruszeń. Skuteczność tych działań można ocenić poprzez działalność orzeczniczą sądów administracyjnych i ocena ta nie jest zadowalająca, w szczególności w sferze nadzoru budowlanego i egzekucji wyroków sądów administracyjnych.

4.5.2. *Jeżeli chodzi o reakcję organów nadzoru budowlanego na przewlekłość postępowania*, to niemal we wszystkich przypadkach Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego przesyła postanowienie do organu winnego naruszenia prawa z poleceniem wyjaśnienia sprawy i ustosunkowania się do zarzutów. Najczęściej do Sądu kierowane są dwa pisma: pierwsze powiadamia o skierowaniu pisma do organu z żądaniem wyjaśnienia, a drugie przekazuje wyjaśnienia organu podległego. A więc nie jest to, jak stanowi art. 155 § 2 *in fine*, stanowisko organu w sprawie, lecz wyjaśnienie przyczyn przewlekłości. Jako przyczynę przewlekłości postępowania Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazuje reformę administracji publicznej z 1999 r., wskutek której przejęto wiele przeterminowanych spraw, a urząd boryka się z brakami kadrowymi, co także wpływa na powstawanie zaległości w załatwianiu spraw. Jednocześnie Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego informuje, że podjął szereg czynności organizacyjnych, które pozwolą w przyszłości na sprawne i terminowe załatwianie spraw. Jak wynika z tabeli, brak jest pozytywnych efektów zapewnień organów obu instancji. W jednym z takich wyjaśnień Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazał, że aktualnie obowiązujące przepisy ustawy – Prawo budowlane wyłączają inicjatywę GINB do wystąpienia z wnioskiem do wojewody o odwołanie wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, a art. 87 ust. 1 ww. ustawy daje GINB kompetencję do wyrażenia zgody na propozycję wojewody w sprawie odwołania. Można domniemać, że GINB sugeruje składom orzekającym, by adresatem postanowień sygnalizacyjnych uczynić wojewodę, GINB jest bowiem wyłącznie organem odwoławczym od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego.

4.6. Podsumowanie.

Instytucja sygnalizacji z art. 155 p.p.s.a. jest jedną z form kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne, o której mowa w art. 184 Konstytucji. Liczba postanowień wydanych przez sądy administracyjne kształtuje się mniej więcej na tym samym poziomie, z lekką tendencją wzrostową.

[36] Postanowienia z: 28 kwietnia 2010 r., II SA/GL 249/10 i 7 maja 2010 r., II SA/GL 402/10.

Najczęściej spotykanym i powtarzającym się niezmiennie od kilku lat uchybieniem w działalności administracji publicznej jest niedotrzymywanie terminów wynikających z przepisów k.p.a. i Ordynacji podatkowej w załatwianiu spraw. Sądy administracyjne wskazując organom na zauważone w trakcie rozstrzygania spraw uchybienia nie oczekują na wyjaśnienia organu, lecz na zajęcie stanowiska skutkującego usunięciem naruszeń. I właśnie temu celowi służy instytucja sygnalizacji.

5. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

5.1. Przepisy p.p.s.a. przewidują możliwość wymierzenia organowi kary grzywny na wniosek skarżącego, jeśli organ nie przekaże do sądu skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od jej wniesienia (art. 55 § 1[37] w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.), jeśli organ uchyla się od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy (art. 112[38] p.p.s.a.) lub jeśli organ nie wykona wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności (art. 154. § 1[39] p.p.s.a.).

Grzywnę wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 154 § 6[40] p.p.s.a.).

5.2. Dane statystyczne dotyczące wymierzania grzywien przez wojewódzkie sądy administracyjne[41].

Podstawa prawna i lata	Wpływ spraw	Liczba wymierzonych grzywień	% wymierzenia grzywien
Art. 55 § 1 p.p.s.a. w 2010 r.	369	156	42,3
2009	310	85	27,4
2008	309	76	24,5
2007	267	59	22
Art. 112 p.p.s.a. w 2010 r.	1	0	
2009	5	2	40
2008	3	3	100
2007	5	5	100

[37] Art. 55. § 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 (Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia), sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

[38] Art. 112. W razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154§ 6. Przepisy art. 55 § 1 i 3 stosuje się.

[39] Art. 154. § 1. W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

[40] Art. 154. § 6. Grzywnę, o której mowa w § 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

[41] Dane statystyczne opracowano na podstawie informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i bazę NSA.

W 2010 r. wojewódzkie sądy administracyjne wydały 156 orzeczeń o wymierzeniu grzywny organowi na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. Najwięcej, bo 58 orzeczeń zapadło w WSA w Warszawie, a następnie 17 w WSA w Krakowie, 15 w WSA w Olsztynie, 16 w WSA w Gdańsku, 12 w WSA w Szczecinie, 7 w WSA we Wrocławiu i w Poznaniu, 6 w WSA w Łodzi, 6 w WSA w Gliwicach, 5 w WSA Gorzowie Wielkopolskim, 3 w WSA w Bydgoszczy, po 2 w WSA w Kielcach i w WSA w Rzeszowie i 1 w WSA w Opolu.

Na podstawie art. 112 p.p.s.a., czyli za nienadesłanie akt mimo wezwania sądu, nie zapadło ani jedno orzeczenie w 2000 r.

5.3. Grzywny wymierzone na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. Grzywna za nieprzekazanie przez organ skargi wraz z aktami i stanowiskiem organu w terminie 30 dni od momentu złożenia skargi wymierzana jest na wniosek skarżącego, a jej wysokość zależy od uznania sądu, ponieważ art. 154 § 6 p.p.s.a. określa jej górną granicę. Wysokość grzywien wymierzonych w 2010 r. wahała się od 50 do 10 000 zł.

Grzywny wymierzono:

- naczelnym i centralnym organom administracji rządowej (m.in. Ministrowi Zdrowia w kwocie około 10 000 zł, Prezesowi NFOZ w kwocie 8000 zł),
- terenowym organom administracji rządowej (m.in. Wojewodzie Mazowieckiemu dwie grzywny po 3000 zł, Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Wołominie 14 grzywien w łącznej wysokości 34 342,42 zł, Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 8000 zł, Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Krakowie dwie grzywny po 5000 zł),
- organom samorządu terytorialnego (marszałkom województw, starostom, wójtom, burmistrzom, prezydentom miast, a także radom miast i gmin) oraz samorządowym kolegiom odwoławczym,
- innym jednostkom, np. Prezesowi IPN, Prezesowi ZUS, prokuratorom prokuratur rejonowych, rektorom wyższych uczelni, szkołom, dyrektorom szpitali, dyrektorom aresztów śledczych (np. Dyrektorowi Aresztu Śledczego w Bartoszycach 11 grzywien po 50 zł),
- organom korporacji, m.in. Okręgowej Warszawskiej Izbie Pielęgniarek i Położnych w wysokości 10 000 zł.

5.4. Podsumowanie.

Z danych statystycznych dotyczących grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wynika, że liczba uwzględnionych wniosków o wymierzenie grzywny z roku na rok systematycznie zwiększa się. Nie można jednak na tej podstawie wyprowadzić wniosku o narastaniu zjawiska nieprzekazywania przez organ akt do sądu, gdyż orzeczenie o wymierzeniu grzywny zapada na wniosek strony. Trudno jest więc zdiagnozować stan rzeczywisty, ponieważ wiedza sądów administracyjnych ma źródło jedynie w sprawach kierowanych przez stronę bądź we wnioskach o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a.

Grzywny płacone są z budżetu organu. Sądy uzasadniając wysokość grzywny wskazują często na jej funkcję represyjną i funkcję prewencyjną indywidualną, które to funkcje mają w przyszłości stanowić wystarczający środek zapobiegający bezczynności organu. Biorąc pod uwagę fakt, że adresatami grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. są w większości te same podmioty co w latach poprzednich, wymienione funkcje nie realizują celu zamierzonego przez ustawodawcę.

6. Uwagi

Z przedstawionego materiału wynika, że działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej zarówno na wniosek obywatela, jak i z wła-

snej inicjatywy nie przynosi spodziewanych rezultatów, gdyż z roku na rok liczba wymierzanych grzywien wzrasta, a sygnalizacja, o której mowa w art. 155 § 1 p.p.s.a., nie jest wykorzystywana właściwie przez adresatów postanowień sygnalizacyjnych. Ponadto na podstawie stanowiska organów–adresatów sygnalizacji przesłanych w trybie art. 155 § 2 p.p.s.a. można wywnioskować, że organy raczej tylko tłumaczą się sądom sygnalizującym z zaistniałych sytuacji, bez dogłębnego zbadania zagadnienia i podjęcia tylko działań eliminujących podstawowe naruszenia prawa przez organy w postępowaniu administracyjnym. Świadczy o tym fakt, że organy nadzoru budowlanego przez trzy kolejne lata tłumaczą przypadki rażącej bezczynności reorganizacją i brakami kadrowymi oraz obiecują podjęcie działań zmierzających do poprawy sytuacji.

Powyższy materiał wskazuje, że działalność organów administracji publicznej w zakresie kontrolowanym przez sądy administracyjne budzi zastrzeżenia, po drugiej stronie jest bowiem jednostka, której prawa są naruszane w toku postępowania. Pozostawanie organu w bezczynności, błędy proceduralne oraz nierespektowanie wytycznych sądu w danej sprawie prowadzi do dłuższego niżby to wynikało z rzeczywistych potrzeb oczekiwania na rozstrzygnięcie. Instytucje, które powinny służyć organom nadzorującym funkcjonowanie podległych im jednostek w postaci postanowień sygnalizacyjnych, orzecznictwa sądów administracyjnych, w szczególności odnoszącego się do bezczynności organu, oraz informacje zamieszczane na stronach internetowych sądów administracyjnych i NSA nie spełniają dotychczas w sposób zadowalający zamierzonych celów.

Nie należy wykluczyć, że zmiana przepisów prawa idąca w kierunku wyposażenia sądów w kompetencje do wymierzania grzywny także z urzędu mogłaby w większym stopniu zdyscyplinować organy do respektowania prawa. Dodać należy, że aktualnie na podpis Prezydenta RP oczekuje ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, w której określono odpowiedzialność piastuna organu lub urzędnika wykonującego w urzędzie pracę biorącego udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez organ go zatrudniający. Można mieć nadzieję, że groźba odpowiedzialności majątkowej osoby odpowiedzialnej za wydanie decyzji pozytywnie wpłynie na funkcjonowanie organów administracji publicznej i przyczyni się do likwidacji mankamentów wskazanych w niniejszym opracowaniu.

VIII. Zagadnienia legislacyjne

1. Jednym z istotnych czynników mających wpływ na działalność orzeczniczą sądów administracyjnych jest aktywność polskiego ustawodawcy. Zasadniczo zmiany przepisów prawa wynikają z potrzeby realizacji programów społeczno-gospodarczych, ale nie tylko. Część zmian wynika wciąż jeszcze z konieczności dostosowania przepisów prawa do wymagań Unii Europejskiej. Ponadto na potrzebę zmiany przepisów prawa niewątpliwy wpływ mają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, które m.in. wskazują na istniejące w przepisach aksjologiczne luki prawne, na bezpośrednie stosowanie nowego prawa naruszające konstytucyjną zasadę zakazu retroakcyjnego działania prawa, a także na naruszanie przez ustawodawcę zasady określoności prawa, szczególnie w prawie podatkowym oraz w przepisach prawa proceduralnego. Wskazania sądów w tym zakresie są zawarte w uzasadnieniach wyroków.

2. Na działalność ustawodawczą ma niewątpliwy wpływ orzecznictwo sądów administracyjnych. Sądy administracyjne w uzasadnieniach orzeczeń dotyczących rozumienia przepisu wskazują na sformułowania budzące wątpliwości interpretacyjne oraz wskazują na uchybienie zasadom przyzwoitej legislacji w formułowaniu przepisów prawa. Zdarza się więc, że nowelizacja przepisów prawa została zainspirowana orzecznictwem sądów administracyjnych, aczkolwiek nie w każdej sytuacji kierunek zmian jest zgodny z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie, gdyż racjonalny ustawodawca dysponuje względną swobodą w stanowieniu przepisów prawa.

3. NSA wyraża opinię na wniosek prawodawcy, a czasami z własnej inicjatywy, gdy zauważy, że w Sejmie toczą się prace nad projektem ustawy, w której proponowane są zmiany w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W kilku przypadkach opinia NSA została uwzględniona, natomiast w ustawy regulujące zagadnienia związane z inwestycjami o charakterze strategicznym czy ich nowelizację, np. ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[1], ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012[2], ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego[3] czy ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu[4], nie były opiniowane przez NSA, mimo że wprowadzono zasady szczególne odnoszące się do wydania decyzji na określoną inwestycję, m.in. skrócenia terminów do wniesienia odwołania do organu drugiej instancji, określenia terminu załatwienia sprawy przez organ drugiej instancji, skrócenia terminu wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz zakreślenia terminu załatwienia sprawy przez sąd pierwszej instancji oraz mimo że wprowadzają zakaz stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku naruszenia przepisów k.p.a. (art. 145 i art. 156) i ograniczają możliwości sądu jedynie do stwierdzenia naruszenia prawa. Przepisy zawarte w tych ustawach stwarzają wątpliwości interpretacyjne, prowadząc do powstawania rozbieżności w orzecznictwie.

Zagadnienia związane z ww. regulacjami tzw. spec ustaw były omawiane na naradach organizowanych przez NSA. Uczestnicy narady uznali, że stosowanie tych przepisów należy pozostawić składom orzekającym w konkretnych sprawach. Gdy pojawią się rozbieżności, można

[1] Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

[2] Dz. U. Nr 173, poz. 1219 ze zm.

[3] Dz. U. Nr 42, poz. 340.

[4] Dz. U. Nr 84, poz. 700.

będzie skorzystać z przewidzianych prawem instrumentów. Natomiast jeżeli w konkretnej sprawie skład orzekający uzna, że przepisy zawarte w ustawach szczególnych dopuszczają pozwolenie na utrzymanie w obrocie prawnym decyzji wydanej w wyniku przestępstwa czy z rażącym naruszeniem prawa lub że rozstrzygnięcie zamyka drogę do uzyskania odszkodowania, to sąd może wystąpić z pytaniem prawnym do TK. Stanowisko to uzasadniono faktem, że w wielu krajach wprowadzono podobne rozwiązania, np. w Niemczech.

Ponadto przypomniano, że TK badał już przepisy tej ustawy w aspekcie wyłączenia władztwa planistycznego gminy i nie zakwestionował ich zgodności z Konstytucją. Tym samym usankcjonowano sytuację, w której przewidziana w planie zagospodarowania przestrzennego droga nie będzie budowana, gdy inwestor wytyczy drogę w innym miejscu.

Jednocześnie uznano, że rozszerzanie przez ustawodawcę stanowienia przepisów szczególnych na realizację innych inwestycji jest zjawiskiem niepokojącym i należy temu przeciwdziałać. Nie jest bowiem bez znaczenia, że początkowo przepisy szczególne odnosiły się jedynie do kategorii dróg o znaczeniu strategicznym, po czym rozszerzono je na wszystkie drogi publiczne. Zgodnie z tymi przepisami każda droga może być budowana w oparciu o przepisy ustawy szczególnej.

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

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

Kompetencje Prezesa NSA zostały określone w p.u.s.a. Nadzór nad działalnością sądów administracyjnych Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, którego zakres kompetencji w 2010 r. został opisany w pkt II tej części *Informacji*.

1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie

W ramach nadzoru nad eliminowaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w 2010 r., szczególnie w zakresie dbałości o jednolitą procedurę sądowoadministracyjną, Prezes NSA korzystał z instrumentów prawnych umożliwiających dokonanie, przez organ uprawniony, interpretacji przepisu prawa, którego stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Prezes NSA może w trybie kontroli abstrakcyjnej wystąpić – na podstawie art. 36 § 1 p.u.s.a. w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a. – z wnioskiem o podjęcie uchwały w poszerzonym składzie NSA lub w tym samym trybie skierować – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wskazanego przepisu prawa z Konstytucją.

W 2010 r. Prezes NSA złożył 5 wniosków o wyjaśnienie w drodze uchwały NSA zagadnień budzących poważne wątpliwości prawne (zostały one szczegółowo omówione w pierwszej części *Informacji*, w pkt II). Natomiast nie skorzystał z kompetencji określonej w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

W 2010 r. na naradach, szkoleniach i spotkaniach roboczych zarówno z sędziami NSA, jak i w sądach wojewódzkich omawiano zagadnienia związane z interpretacją przepisów prawa oraz ze stosowaniem tych przepisów, co do których Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie o niezgodności z Konstytucją i odroczył wejście w życie wyroku na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. W wielu sprawach udało się, m.in. dzięki tym dyskusjom, wypracować wspólne stanowisko.

W minionym roku obchodziliśmy 30. rocznicę reaktywowania sądownictwa administracyjnego w Polsce. Na uroczystym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA połączonym z Konferencją wygłoszono z tej okazji referaty związane z działalnością orzeczniczą sądów administracyjnych, m.in. na temat aktualnych zagadnień orzecznictwa i funkcjonowania NSA[1], jednolitości

[1] Prezes NSA prof. Roman Hauser.

orzecznictwa sądów administracyjnych[2], uzasadnień orzeczeń sądów administracyjnych[3], stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych[4] oraz wykładni prawa administracyjnego[5]. W dyskusji podkreślono znaczenie sądowej kontroli administracji dla ochrony wolności i praw jednostki w jej stosunkach z administracją oraz znaczenie orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie kształtowania prawa administracyjnego. Ta idea przyświecała władzom niepodległego Państwa Polskiego przy powołaniu w 1922 r. Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz przy reaktywowaniu sądownictwa administracyjnego w 1980 r. Kolejne lata owocowały poszerzeniem kognicji NSA, a efektem finalnym było wprowadzenie dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego w 2004 r.

2. Współpraca z innymi organami

W 2010 r. zorganizowano szereg spotkań z przedstawicielami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, do których można zaliczyć m.in. spotkania z przedstawicielami poszczególnych resortów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli oraz udział w Zgromadzeniach Ogólnych Sędziów Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego oraz w posiedzeniach Krajowej Rady Sądownictwa.

Prezes NSA uczestniczył w uroczystościach państwowych oraz związanych z rozpoczęciem kadencji najwyższych urzędników i przedstawicieli władzy sądowniczej, a także w sesjach jubileuszowych z okazji 25-lecia utworzenia Trybunału Konstytucyjnego, 20-lecia utworzenia Sądu Najwyższego i 20-lecia powołania Sądów Apelacyjnych. Były one stosownym forum do podzielenia się refleksjami na temat m.in. ewolucji funkcji Trybunału Konstytucyjnego, instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia czy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Także w związku z 30-leciem utworzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA poświęconym tej doniosłej rocznicy oraz konferencji Sędziów NSA podjęto dyskusję nad zagadnieniami związanymi z funkcjonowaniem sądownictwa administracyjnego, jego orzecznictwem oraz stosowaniem prawa Unii Europejskiej.

W ramach prowadzonej od wielu lat współpracy z ośrodkami naukowymi i szkołami wyższymi w kraju Prezes NSA brał osobiście udział bądź był reprezentowany na licznych konferencjach naukowych oraz spotkaniach z przedstawicielami nauki, m.in. na konferencji zorganizowanej wspólnie z Instytutem Nauk Prawnych PAN obradującej nad aktualnym zagadnieniem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych czy na 52. Ogólnopolskim Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego poświęconym kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji. Prezesowi NSA prof. Januszowi Trzcińskiemu[6] Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu nadał tytuł *doctora honoris causa*.

Prezes NSA podejmował również aktywną działalność dydaktyczną i szkoleniową, polegającą np. na prowadzeniu zajęć dydaktycznych i szkoleń sędziów, pracy w organach doradczych działających przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Radzie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Sprawował też patronat honorowy nad XIV Ogólnopolskim Konkursem na Glosę do Orzeczenia Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego lub Naczelnego Sądu

[2] Wiceprezes NSA – prezes Izby Ogólnoadministracyjnej Włodzimierz Ryms.

[3] Wiceprezes NSA – prezes Izby Gospodarczej dr Andrzej Kisielewicz.

[4] Wiceprezes NSA – dyrektor Biura Orzecznictwa prof. Janusz Trzciński.

[5] Wiceprezes NSA – prezes Izby Finansowej prof. Marek Zirk-Sadowski.

[6] W dniu 22 maja 2010 r. upłynęła 6-letnia kadencja Prezesa NSA prof. Janusza Trzcińskiego. Z dniem 23 maja 2010 r. Prezydent RP powołał prof. Romana Hausera na stanowisko Prezesa NSA.

Administracyjnego. Uczestniczył również w posiedzeniach kolegiów redakcyjnych periodyków prawniczych, m.in. „Państwa i Prawa", „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego", „Monitora Prawniczego", „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego".

Pełnił też funkcje eksperta z zakresu prawa administracyjnego przy opracowywaniu nowych regulacji prawnych. Prezes NSA uczestniczył w istotnych dla sądownictwa wydarzeniach, takich jak np. uroczyste powołanie nowych sędziów, oraz brał udział w bieżących pracach Krajowej Rady Sądownictwa.

3. Współpraca zagraniczna

3.1. W 2010 r., podobnie jak w latach ubiegłych, dokonywano wymiany doświadczeń orzeczniczych i naukowych, przyczyniających się do podnoszenia standardów sądownictwa administracyjnego, w szczególności w świetle standardów kształtujących się w Unii Europejskiej. Od wielu lat NSA utrzymuje stałe kontakty z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami naukowymi, z zagranicznymi organami sądownictwa administracyjnego oraz z ponadnarodowymi organami sądowniczymi. Współpraca ta, mająca charakter ściśle merytoryczny, służy rozwijaniu wiedzy i wymianie doświadczeń naukowych, przyczyniając się do poprawy jakości pracy sądów, a także do rozpowszechniania wiedzy o kierunkach rozwoju sądownictwa administracyjnego w Europie. NSA współpracował również z Ministerstwem Sprawiedliwości Wielkiej Brytanii w opracowaniu oferty w ramach konkursu na realizację współpracy bliźniaczej z Wyższym Sądem Administracyjnym Ukrainy.

W 2010 r. w siedzibie NSA odbywały się spotkania z przedstawicielami zagranicznych sądów, na których gościom zagranicznym przybliżono zagadnienia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji publicznej.

Prezes NSA w dniu 30 marca przyjął delegację Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej pod przewodnictwem Prezesa Walerego Zorkina. Delegacja przebywała w Polsce na zaproszenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego, który towarzyszył przedstawicielom rosyjskiego sądu w czasie rozmów w NSA.

W dniu 13 lipca wizytę w NSA złożyła delegacja Naczelnej Rady Sądownictwa Hiszpanii pod kierownictwem Przewodniczącego CGPJ Prezesa Sądu Najwyższego Carlosa Divara Blanco. Delegacja odwiedziła Polskę na zaproszenie Krajowej Rady Sądownictwa.

W dniu 20 września w NSA gościła delegacja Najwyższej Rady Sądownictwa Francji w składzie: prokurator w Sądzie I instancji w Perpignan Jean-Pierre Dreno oraz sędzia Sądu I instancji w Paryżu Luc Barbier. Goście przebywali w Polsce na zaproszenie Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa. W NSA towarzyszyli im przedstawiciele KRS: wiceprezes Rady sędzia NSA Ryszard Pęk oraz członek KRS sędzia Jarema Sawiński.

W dniu 21 października w siedzibie przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce odbyło się spotkanie przedstawicieli Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług (DG Markt) Komisji Europejskiej z grupą polskich sędziów. Zorganizowano je w związku z wizytą w Polsce komisarza UE Michela Bariera. Celem spotkania było bezpośrednie zapoznanie się przedstawicieli DG Markt z praktyką i problemami stosowania unijnych regulacji rynku wewnętrznego przez polskie sądy. Sądownictwo administracyjne reprezentowały sędzia NSA Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzie WSA Magdalena Maliszewska i Dorota Wdowiak z WSA w Warszawie, a także przedstawiciele Wydziału Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa NSA oraz Zespołu Gabinet Prezesa NSA.

W dniu 30 listopada wizytę w NSA złożyła delegacja Sądu Najwyższego Republiki Uzbekistanu w składzie: Prezes SN Buritosh Mustafaev oraz Dyrektor Ośrodka Badawczego przy SN Uzbekistanu Djahongir Haydarov. Delegacja odwiedziła Polskę na zaproszenie Pierwszego

Prezesa Sądu Najwyższego. Uzbeckim gościom towarzyszyli w NSA Prezes SN Janusz Godyń oraz przedstawiciele ambasady Uzbekistanu.

3.2. W ramach rozwijania współpracy zagranicznej w 2010 r. Prezes NSA, wiceprezesi oraz sędziowie NSA brali udział w seminariach, konferencjach i spotkaniach organizowanych przez rady stanu i sądy administracyjne państw członkowskich Unii Europejskiej, instytucje UE oraz organizacje międzynarodowe.

W dniu 29 stycznia 2010 r. w Strasburgu sędzia NSA Jacek Chlebny w imieniu Prezesa NSA wziął udział w uroczystym posiedzeniu inaugurującym nowy rok orzeczniczy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ceremonii towarzyszyło seminarium poświęcone powszechności stosowania Europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności.

W dniach od 1 do 3 lutego w Paryżu sędzia NSA prof. Zygmunt Niewiadomski uczestniczył w warsztatach dla sędziów nt. ochrony środowiska naturalnego w prawie europejskim. Organizatorem warsztatów był Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA).

W dniach 4 i 5 marca w Alicante asystenci–specjaliści z Biura Orzecznictwa NSA: Marta Piłaszewicz-Kulikowska, Justyna Mordwiłko-Osajda oraz Michał Król wzięli udział w seminarium nt. unijnego prawa własności intelektualnej. Organizatorami seminarium była Akademia Prawa Europejskiego (ERA) wraz z Biurem Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (OHIM).

W dniach od 7 do 9 marca w Ljubljanie odbyły się warsztaty dla sędziów nt. europejskiego prawa gospodarowania odpadami. Organizatorem był Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA). Uczestniczył w nich sędzia NSA Jan Tarno.

W dniach od 7 do 11 marca 2010 r. delegacja Naczelnego Sądu Administracyjnego pod przewodnictwem Prezesa NSA prof. Janusza Trzcińskiego wzięła udział w obradach X Kongresu Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych (IASAJ) w Sydney. Tematem obrad Kongresu była *Kontrola aktów administracyjnych przez sądy i trybunały administracyjne*. Obok obrad Kongresu odbyło się także posiedzenie Zarządu Stowarzyszenia oraz jego Zgromadzenie Ogólne, które poświęcono bieżącej działalności oraz planowanym przedsięwzięciom IASAJ.

W dniu 11 marca w Luksemburgu wiceprezes NSA Andrzej Kisielewicz był obecny na posiedzeniu Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-522/08 *Telekomunikacja Polska* (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez NSA).

W dniach 26 i 27 kwietnia w Barcelonie sędzia NSA Małgorzata Korycińska wzięła udział w seminarium poświęconym nowym przepisom regulującym europejski rynek telekomunikacyjny. Seminarium zorganizowały hiszpański Urząd Regulacji Telekomunikacji (CMT) oraz Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE (ACA-Europe).

W dniach 29 i 30 kwietnia w Madrycie zastępca dyrektora Biura Orzecznictwa sędzia NSA Bogusław Gruszczyński wziął udział w seminarium *Wpływ orzecznictwa ETS na krajowe systemy opodatkowania*, organizowanym przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA).

W dniach od 6 do 8 czerwca w Luksemburgu delegacja NSA pod przewodnictwem dyrektora Biura Orzecznictwa prof. Janusza Trzcińskiego wzięła udział w obradach XXII Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe). Organizatorami Kolokwium były luksemburski Sąd Administracyjny i Rada Stanu. Tematem obrad było przeciwdziałanie powstawaniu przewlekłości w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Obok Kolokwium odbyło się także Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia.

W dniach 27 i 28 sierpnia w Rzymie sędzia NSA Adam Bącal oraz sędzia WSA we Wrocławiu Dagmara Dominik wzięli udział w I Zgromadzeniu Ogólnym Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów Prawa Podatkowego (IATJ). Tematyka obrad obejmowała kwestie organizacyjne nowo powołanego Stowarzyszenia, wymianę doświadczeń oraz prezentację najnowszych istotnych problemów pojawiających się w międzynarodowym prawie podatkowym.

W dniach 18 i 19 października 2010 r. w Brukseli sędzia NSA prof. Jerzy Stelmasiak wziął udział w dorocznej konferencji sędziów orzekających w sprawach objętych regulacją unijnego prawa ochrony środowiska. Konferencja została zorganizowana przez Europejskie Forum Sędziów na Rzecz Środowiska (European Union Forum of Judges for the Environment – EUFJE). Jej tematem była implementacja na szczeblu krajowym przepisów prawa UE dotyczących bioróżnorodności.

W dniach od 14 do 27 listopada 2010 r. naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego BO sędzia Anna Dumas odbyła staż w Radzie Stanu Francji w Paryżu. Staż poświęcony był zapoznaniu się z praktyką funkcjonowania francuskiego sądownictwa administracyjnego, a zwłaszcza organizacji procesu orzeczniczego. Sędzia odbyła szereg spotkań z sędziami francuskimi, uczestniczyła także w naradach przed wydaniem orzeczeń.

W dniu 17 grudnia w Brukseli sędzia NSA Jacek Chlebny uczestniczył w seminarium *Prawo azylowe i imigracyjne: sędzia krajowy pomiędzy standardami krajowymi a europejskimi.* Organizatorem seminarium było ACA-Europe we współpracy z belgijską Radą ds. Postępowań w Sprawach Cudzoziemców.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA 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 został określony w § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[7]. W zakresie działań związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, by w przypadku rozbieżności w orzekaniu przedstawić Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze opiniowane są także projekty aktów prawnych. Ponadto Biuro udostępnia, w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej, orzeczenia NSA. W 2010 r. udostępniono łącznie 55 orzeczeń (przez e-mail, fax, pocztę). Od utworzenia 1 października 2007 r. i rozszerzenia internetowej bazy orzeczeń sądów administracyjnych, w której dostępne publicznie są orzeczenia sądów administracyjnych wydane od dnia utworzenia bazy, jak również orzecznictwo sądów z okresu od 1 stycznia 2004 r. do 30 września 2007 r., daje się zauważyć znaczny trend spadkowy liczby przekazanych wyroków i postanowień (w 2009 r. udostępniono łącznie 179 orzeczeń, w roku 2008 – 638 oraz 1641 w roku 2007).

2. Analiza orzecznictwa

2.1. Biuro Orzecznictwa kontynuowało działania związane z ujednolicaniem orzecznictwa i interpretacji przepisów procesowych oraz przepisów prawa materialnego, których stosowanie budziło wątpliwości prawne. Analizowano orzeczenia NSA i niektóre orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji prawa wspólnotowego i orzecznictwa ETS, ratyfikowanych umów międzynarodowych, Konstytucji, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywano uchybienia organów administracji publicznej oraz uchybienia sądów. Na podstawie informacji specjalistów dotyczącej analizowanych orzeczeń sporządzana jest miesięczna analiza przekazywana Prezesowi NSA, prezesom izb oraz specjalistom Biura. Powyższa analiza jest podstawą do przygotowywania wniosków Prezesa NSA o podjęcie uchwały, wniosków Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją czy podstawą podjęcia sygnalizacji w trybie art. 15 § 2 p.u.s.a.

Ponadto sporządzono analizę orzecznictwa w sprawach ze skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym bez nieuzasadnionej zwłoki i w sprawach z zakresu interpretacji indywidualnych oraz analizę orzecznictwa w sprawach z zakresu unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy. Przygotowano także opracowanie dotyczące stosowania przepisów Konstytucji RP w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także analizę przyczyn wzrostu wpływu skarg kasacyjnych do NSA. W ramach bada-

[7] Dz. U. Nr 169, poz. 1645.

nia orzecznictwa specjaliści analizują tezy wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i przedkładają Prezesowi NSA okresowe sprawozdania w tym zakresie.

Prowadzony jest bieżący monitoring postanowień sygnalizacyjnych składów orzekających na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a. oraz udzielonych przez organ odpowiedzi, a także grzywien wymierzanych organom na podstawie art. 55 § 1 i 154 § 1 p.p.s.a.

Sporządzane są także kwartalne analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie stosowania przez składy orzekające przepisów konstytucyjnych i orzeczeń TK oraz w zakresie stosowania prawa UE i orzecznictwa ETS.

Ważnym elementem działalności Biura jest analiza jednolitości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Specjaliści Biura, każdy w obszarze swoich symboli, wskazują rozbieżności w orzecznictwie w danym sądzie (czasem w tym samym wydziale lub izbie), pomiędzy poszczególnymi sądami wojewódzkimi oraz pomiędzy sądami wojewódzkimi a NSA. W ramach tej działalności okresowe analizy są podstawą do proponowania danemu sądowi lub sądom omówienia określonego zagadnienia na naradzie bądź stanowią podstawę do przygotowania projektu pytania prawnego abstrakcyjnego w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. lub projektu wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W 2010 r. Biuro sporządziło dwa wnioski o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne przez skład siedmiu sędziów NSA.

2.2. Wymienione opracowania oraz doraźne informacje odnośnie do pytań prawnych kierowanych przez składy orzekające NSA do TK i informacje dotyczące wniosków abstrakcyjnych czy skarg konstytucyjnych mogących mieć znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych, a także informacje o rozstrzygnięciach TK oraz o projektach ustaw, które wpłynęły do Sejmu, są pod kątem zagadnień istotnych dla sądów administracyjnych przekazywane Prezesom Izb NSA i Prezesom WSA.

W minionym roku Biuro Orzecznictwa zorganizowało kilka konferencji i narad, w których uczestniczyli prezesi izb i przewodniczący wydziałów NSA oraz prezesi WSA lub oddelegowani przez nich sędziowie, m.in.:

- konferencję nt. „Sędzia sądu administracyjnego a idea prawa”;
- naradę poświęconą omówieniu rozbieżności zauważonych przez Biuro Orzecznictwa – uczestnicy narady otrzymali opracowania sporządzone w BO odnoszące się do zauważonych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;
- naradę poświęconą zagadnieniom zaległości i nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu sądowoadministracyjnym, na której omówiono sprawozdanie ogólne z XXII Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej nt. „Zapobiegania zaległościom w sądownictwie administracyjnym”. Omówiono też materiały przygotowane w Biurze Orzecznictwa NSA na temat zaległości i załatwiania spraw w sądach administracyjnych w 2009 r. i w pierwszym półroczu 2010 r., ponadto wpływ i załatwianie spraw SA (skargi na akty i inne czynności) i SAB (skargi na bezczynność organu) w przeliczeniu na jednego sędziego oraz współczynnik sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych w 2009 r., a także informację o sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych w I półroczu 2010 r.

W 2011 r. odbyły się już dwie narady bazujące na materiałach przygotowanych w 2010 r. Pierwsza z nich była poświęcona zagadnieniom wznowienia postępowania na podstawie wyroku interpretacyjnego lub zakresowego Trybunału Konstytucyjnego, a druga omówieniu zagadnienia wykonalności wyroków sądów administracyjnych na podstawie opracowania „Analiza wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej”.

3. Działalność wydawnicza

Jednym z ważniejszych aspektów działalności Biura Orzecznictwa jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych zgodnie z § 2 zarządzenia nr 3 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2004 r. w sprawie utworzenia w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wydziałów problemowo-wizytacyjnych, Wydziału Gromadzenia i Publikacji Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz Wydziału Prawa Europejskiego. Wydawanie zbioru orzeczeń reguluje zarządzenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2010 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznika), w których opublikowano łącznie 126 orzeczeń. Zgodnie z § 8 zarządzenia orzeczenia budzące wątpliwości są kierowane do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2010 r. zamówiono 20 glos, natomiast opublikowano 32, w tym 12, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich".

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

4. Działalność nadzorcza

Realizując postanowienia § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[8], w 2010 r. dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2009 (§ 2 pkt 12), przeprowadzono kompleksowe wizytacje w WSA w Opolu, WSA w Rzeszowie, WSA w Bydgoszczy oraz WSA w Poznaniu. Protokoły i zalecenia powizytacyjne zostały przekazane prezesom wizytowanych sądów.

Ponadto na bieżąco prowadzono monitoring spraw zaległych, toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi powyżej 12 miesięcy. Biuro prowadzi kwartalne analizy wyników z zakresu postępowań sądowych osiąganych przez poszczególne sądy i wydawane są zalecenia mające na celu usprawnienie wyników postępowania oraz procesów sądowych.

Przeprowadzono także planowane kontrole biurowości sądowej i organizacji pracy sekretariatów (§ 2 pkt 5 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. V zarządzenia) w WSA w Opolu, WSA w Rzeszowie, WSA w Bydgoszczy oraz WSA w Poznaniu. Stosowne protokoły pokontrolne i zalecenia zostały przekazane kontrolowanym sądom.

Sędziowie Biura Orzecznictwa wzięli udział w naradach i szkoleniach sędziów, asesorów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych (§ 2 pkt 11 rozporządzenia oraz pkt A. XI zarządzenia).

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

W minionym roku Biuro Orzecznictwa zaopiniowało 7 projektów aktów prawnych. Do 5 z nich zgłoszone zostały uwagi, a do projektów aktów prawnych niezwiązanych z zakresem działania sądownictwa administracyjnego odmówiono wyrażenia opinii.

[8] Dz. U. Nr 1269, poz. 1645.

Uwagi zgłoszono m.in. do projektów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szczegółowych zasad ponoszenia kosztów udzielonej pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego z urzędu, do poselskiego projektu ustawy o państwowych egzaminach prawniczych oraz do poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Najszerzej odniesiono się do projektu ustawy o państwowych egzaminach prawniczych. Wskazano m.in., że projekt nie zawiera rozwiązań na wypadek awarii systemu elektronicznej łączności z powodów niezależnych od uczestników postępowania. Ponadto zwrócono uwagę, że przewidziany w projekcie termin ważności egzaminu jedynie do pierwszego naboru wydaje się zbyt krótki oraz że istotne wątpliwości budzi regulacja przewidująca, że termin do wniesienia odwołania jest terminem nieprzywracalnym (zwłaszcza że jedyną formą wniesienia odwołania jest forma elektroniczna). Wskazano także na kontrowersje dotyczące rozwiązania przewidującego, że organ odwoławczy związany jest zarzutami podniesionymi w odwołaniu i tylko w takim zakresie kontroluje decyzję pierwszoinstancyjną, a takie same zasady mają obowiązywać sąd administracyjny przy kontroli decyzji drugoinstancyjnej. Zwrócono także uwagę, że w projekcie nie przewidziano kontroli instancyjnej aktu o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia ze względów formalnych.

6. Badanie zasadności wniosków o złożenie przez Prezesa NSA wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją

Biuro Orzecznictwa bada zasadność wystąpień zainteresowanych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego, a także o złożenie przez Prezesa NSA wniosku w trybie art. 264 § 2 p.p.s.a. o podjęcie uchwały abstrakcyjnej przez skład 7 sędziów NSA. W ramach tej działalności Biuro Orzecznictwa w 2010 r. rozpatrzyło 7 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego, oraz 27 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, z których uwzględniono 1.

7. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego. Zajmuje się on m.in. gromadzeniem i analizą przepisów prawa europejskiego, orzecznictwa Sądu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; gromadzeniem i analizą orzecznictwa NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, w których zastosowanie ma prawo wspólnotowe; udostępnianiem przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; współpracą z instytucjami członkowskimi Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej; tłumaczeniem orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz innych dokumentów na potrzeby Prezesa oraz sędziów NSA. Wydział Prawa Europejskiego konsultuje projekty pytań prejudycjalnych kierowanych przez NSA oraz udziela porad w tym zakresie wojewódzkim sądom administracyjnym. Ponadto dokonuje opracowań

różnych aspektów prawa administracyjnego w kontekście przepisów i orzecznictwa europejskiego na potrzeby sądów administracyjnych oraz przedstawia wybrane, istotne orzeczenia.

Wśród opracowań dokonanych w roku 2010 można w szczególności wyróżnić opracowanie polskiego raportu na Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej „Przeciwdziałanie przewlekłości w postępowaniu sądowoadministracyjnym", opracowanie najnowszego orzecznictwa TS w kwestii dopuszczalności złożenia wniosku o unieważnienie i stwierdzenie wygaśnięcia prawa właściciela wspólnotowego znaku towarowego, opracowanie w przedmiocie analizy zagadnień dotyczących zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej w sprawach dotyczących zezwoleń na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach i niskich wygranych oraz opracowanie „Stosowanie prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2009 r."

III. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

W 2010 r. Wydział Informacji Sądowej NSA kontynuował realizację zadań określonych w § 3 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustanowionego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r.[9] oraz w zastępującej go regulacji wprowadzonej na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r.[10] Działalność WIS koncentrowała się na:

- informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw;
- udostępnianiu informacji publicznej o działalności Sądu;
- prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków;
- obsłudze medialnej Sądu i Prezesa Sądu;
- prowadzeniu statystyki sądowej;
- prowadzeniu strony internetowej Sądu i strony podmiotowej BIP;
- sprawowaniu nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych oraz wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą w zakresie określonym przez Prezesa Sądu.

Ponadto – stosownie do §10 Regulaminu z 2004 r., następnie §3 ust. 5 Regulaminu z 2010 r. oraz do zarządzenia Prezesa NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r. w sprawie nadzoru Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych – Wydział Informacji Sądowej NSA sprawował nadzór nad realizacją tych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Podobnie jak w latach poprzednich, WIS NSA realizował również obowiązek informacyjny wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej[11].

2. Informowanie i udostępnianie akt

W związku z zapytaniami zgłaszanymi przez strony i uczestników postępowań, a także dziennikarzy i inne osoby zainteresowane, sekretariat udzielał informacji o toczących się postępowaniach czy o zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. Informowano również szczegółowo o procedurze postępowania przed sądami administracyjnymi.

Tego rodzaju informacje można było uzyskać bezpośrednio składając wizytę w NSA, jak też telefonicznie lub drogą elektroniczną. Liczba interesantów, którym informacji udzielono niezwłocznie w formie ustnej, telefonicznie lub w siedzibie sądu szacuje się na około 12 000.

W omawianym okresie w czytelni akt NSA udostępniono do wglądu akta blisko 900 spraw. Przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kserokopie dokumentów z akt.

Zadania informacyjne były ponadto realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorzą-

[9] M.P. z 2004 r. Nr 11, poz. 176.

[10] M.P. Nr 86, poz. 1007.

[11] Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.

du terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym z sądami powszechnymi, policją i prokuraturą. W 2010 r. w WIS NSA udzielono w tym trybie 62 pisemne odpowiedzi na zapytania.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, WIS NSA realizował w 2010 r. obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[12]. Aktualne informacje o NSA i o jego działalności były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej pod adresem www.nsa.gov.pl. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron podmiotowych wojewódzkich sądów administracyjnych, użytkownicy Internetu mogli ponadto korzystać z bazy orzeczeń sądów administracyjnych. Powyższe wpłynęło na zmniejszenie liczby indywidualnych zapytań zgłaszanych z wykorzystaniem procedury wnioskowej, przewidzianej w u.d.i.p., z 3229 w roku 2007 do 712 w roku 2009 i 643 w roku 2010. Zauważana tendencja malejąca dotyczy głównie grupy wniosków o udostępnienie treści orzeczeń: w 2010 r. było ich 213, podczas gdy jeszcze w roku 2009 zarejestrowano 390 takich wniosków. Jednocześnie nastąpił niewielki wzrost liczby wniosków o udostępnianie danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, wokand sądowych oraz informacji o terminach rozpraw, a także informacji dotyczących pozaorzeczniczej działalności sądów, np. planów remontów i planów finansowych.

3.2. Zgłoszone wnioski o udostępnienie informacji publicznej załatwiono zasadniczo pozytywnie przez bezpośrednie udzielenie informacji ewentualnie przez odesłanie do informacji udostępnionych na stronie internetowej sądu czy w bazie orzeczeń sądów administracyjnych w Wydziale Informacji Sądowej NSA. Jeśli chodzi o wojewódzkie sądy administracyjne, to decyzję o odmowie udostępnienia informacji wydano w 10 przypadkach. W dwóch sprawach wnioskodawcy skorzystali z odwołania. W pierwszej sprawie Prezes NSA uchylając decyzję organu I instancji uznał, że gdy wnioskodawcy będąc stroną toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego zażądali udostępnienia informacji, których źródło stanowiły dokumenty zgromadzone w aktach postępowania, nie było podstaw do załatwienia wniosku w formie decyzji na mocy art. 16 ust. 1 u.d.i.p. W drugiej sprawie umorzono postępowanie odwoławcze stwierdzając, iż organ I instancji w wydanej decyzji odmownej powołał się na potrzebę ochrony danych osobowych, co powoduje, że administracyjna droga odwoławcza jest w tym przypadku wyłączona. Stosownie do treści art. 22 ust. 1 u.d.i.p. stronie przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego, a dopuszczalność wniesienia tego powództwa nie wymaga wyczerpania toku dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów k.p.a.[13]

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano w 2010 r. ogółem 1837 spraw do załatwienia w trybie przewidzianym w dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego. Z tej liczby blisko połowę stanowiły sprawy zarejestrowane w WIS NSA. Do Wydziału tego wpłynęły ponadto 544 pisma ponowne, tj. kolejne pisma dotyczące zarejestrowanej już sprawy. Zgłaszane wnioski zawierały prośby o przedstawienie stanu spraw sądowoadministracyjnych i wyjaśnienie różnych kwestii procesowych. Skargi stanowiły najczęściej wyraz niezadowolenia z orzeczeń, a także ze sposobu działania sądów administracyjnych.

[12] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. – powoływana jako u.d.i.p.

[13] Decyzja z dnia 25 października 2010 r., nr V Inf/S 0412/2/10.

4.2. W zdecydowanej większości zbadanych spraw nie stwierdzano wskazanych w skardze uchybień. Załatwienie skarg nie ograniczyło się jednak wyłącznie do oceny zasadności przedstawionych zarzutów. Wskazywane sprawy były badane w aspekcie zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez wnioskodawców ewentualnie gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości WIS NSA informował właściwe komórki organizacyjne. W związku ze skargami dotyczącymi funkcjonowania sądów administracyjnych, które wpłynęły w 2010 r., dostrzeżono m.in. nieliczne przypadki opóźnień w doręczaniu odpisów orzeczeń (nr V Inf/S 041/426/10), niedołączenia do akt nadesłanego do sprawy pełnomocnictwa (nr V Inf/S 041/380/10), nienadania biegu złożonym do akt sądowych wnioskom o wydanie dokumentu, jak też o sporządzenie kopii (nr V Inf/S 041/227/10 nr V Inf/S 041/373/10), oczywistą omyłkę w sentencji postanowienia NSA (nr V Inf/S 041/295/10) oraz błędy w zakresie doręczeń pism sądowych, w tym doręczanie pism w toku postępowania pełnomocnikowi umocowanemu wyłącznie do sporządzenia skargi kasacyjnej (nr V Inf/S 041/137/10, nr V Inf/S 041/249/10, nr V Inf/S 041/285/10) lub niepodjęcie sprawy zawieszonej pomimo upływu trzech miesięcy od wydania przez Trybunał orzeczenia (nr V Inf/S 041/221/10), a także wydłużenie okresu oczekiwania na wyznaczenie rozprawy ze wskazaniem na trudności ze skompletowaniem składu orzekającego (nr V Inf/S 041/298/10).

Z perspektywy spraw załatwianych w trybie działu VIII k.p.a. dostrzeżono także przypadki nieprawidłowości w działaniu organów administracji, w tym błędne pouczenie co do sposobu wnoszenia skargi (nr V Inf/S 042/3/10).

4.3. Z analizy badanych skarg wynika, że niekiedy pouczenie zawarte w stosowanym druku zawiadomienia o terminie rozprawy przed wojewódzkim sadem administracyjnym może być błędnie interpretowane. Wskazuje się tam bowiem, iż uzasadnienie wyroku oddalającego skargę jest doręczane na wniosek. Pouczenie to nie odnosi się bezpośrednio do brzmienia art. 141 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym uzasadnienie wyroku oddalającego skargę „sporządza się" na wniosek. Skutkiem tego może powstać mylne przekonanie strony, że choć o doręczenie uzasadnienia we wskazanym terminie nie występowała, to jednak uzasadnienie zostało sporządzone i znajduje się w aktach sądowoadministracyjnych (nr V Inf/S 041/477/10). Druga kwestia dotyczy określenia w pouczeniu terminu do wystąpienia z wnioskiem o uzasadnienie. Wskazuje się bowiem, że wniosek o uzasadnienie należy złożyć w terminie 7 dni od daty ogłoszenia wyroku. Złożenie po upływie tego terminu jest czynnością bezskuteczną. Wobec braku informacji, że nadanie przesyłki w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 p.p.s.a.), zdarza się, że strona, która nie zna zasad postępowania, ma natomiast doświadczenia życiowe związane z terminowością doręczeń pocztowych, nie mając możliwości osobistego stawienia się w sądzie nadaje wniosek o sporządzenie uzasadnienia jeszcze przed wskazanym terminem rozprawy, co skutkuje uznaniem wniosku za przedwczesny (nr V Inf/S 041/451/10). W omawianym pouczeniu nie wskazuje się także wprost, że w przypadku wyroku oddalającego skargę wystąpienie z wnioskiem o uzasadnienie warunkuje otwarcie drogi zaskarżania. Spostrzeżenia te skłaniają do refleksji nad stosowaniem wynikającej z art. 6 p.p.s.a. zasady udzielania pomocy stronom występującym w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego, poprzez udzielanie potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczeń o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań.

4.4. Kwestie podnoszone w skargach podlegających załatwieniu w trybie działu VIII k.p.a. obrazowały też inne problemy wynikające ze stosowania przepisów p.p.s.a., np. wynikłe na tle odmowy przyznania prawa pomocy. Pojawiło się zagadnienie pojęcia „tok postępowania", gdy

po wydaniu przez sąd pierwszej instancji postanowienia o odrzuceniu skargi skarżący, chcąc je zakwestionować skargą kasacyjną, złożył wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym, który nie został uwzględniony i postanowienie w tej kwestii stało się prawomocne. Ponownie złożony wniosek skarżącego oddalono z powołaniem się na treść art. 243 § 1 p.p.s.a. stwierdzając, że zgodnie z tym przepisem prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w jego toku, a zatem nie może być przyznane, gdy postępowanie w sprawie zostało już zakończone. W opisanej wyżej sytuacji dyskusyjne wydaje się przyjęcie stanowiska, iż po uprawomocnieniu się postanowienia o odrzuceniu skargi późniejsze wnioski o prawo pomocy nie mogą być na podstawie art. 243 § 1 p.p.s.a. *de facto* badane. Z okoliczności badanej sprawy wnikało, że intencją skarżącego jest wniesienie skargi kasacyjnej objętej przymusem adwokackim. Wniosek ten powinien zatem podlegać merytorycznemu rozpoznaniu, nie zaś oddaleniu z przyczyn w istocie formalnych. Dostrzegając, iż skarżący nie poddał ocenie NSA prawidłowości rozstrzygnięć odmawiających przyznania mu prawa pomocy, zwrócono uwagę, że przedstawione zagadnienie może być przedmiotem ewentualnej dyskusji co do zakresu prawa pomocy przed sądami administracyjnymi (nr V Inf/S 041/223/10).

4.5. Coraz większe zainteresowanie wzbudza kwestia wnoszenia pism do sądu drogą elektroniczną (nr V Inf/S 041/202/10, V Inf/S 041/368/10, V Inf/S 041/488/10). Wyjaśnienia w związku z tym wymagało, że ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw[14] włączyła sądy administracyjne w zakres podmiotowy stosowania ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz wprowadziła zmiany w niektórych procedurach, m.in. w procedurze administracyjnej. Jednocześnie podkreślano, że zmiany w obowiązujących przepisach wprowadzone ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. oraz ustawą z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[15] dotyczą wyłącznie zakresu, jaki reguluje dana ustawa. Przepisy te nie mają zastosowania do postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż p.p.s.a. nie została w tym zakresie zmodyfikowana, a jej przepisy nie przewidują możliwości wnoszenia przez strony pism procesowych opatrzonych elektronicznym podpisem. W takim stanie prawnym ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne znajdzie zatem zastosowanie w działalności sądów administracyjnych, przede wszystkim w zakresie obsługi interesantów, nie obejmie natomiast działań procesowych oraz czynności sądu i przewodniczącego.

4.6. Zgłoszono także skargi dotyczące funkcjonowania Centralnej Bazy Orzeczeń. Skarżący wyrażali swoje niezadowolenie np. ze zbyt szerokiej gamy kryteriów wyszukiwania (nr V Inf/S 041/99/10), żądali wyłączenia wydanego w ich sprawie orzeczenia Sądu z ogólnodostępnej bazy (nr V Inf/S 041/398/10). Część skarg dotyczyła ograniczeń uniemożliwiających dostęp w ramach jednorazowej transmisji danych do dużej liczby orzeczeń. Wyjaśniono, że zabieg ten został wprowadzony w celu zagwarantowania dostępu do orzecznictwa sądowoadministracyjnego jak najszerszej grupie osób oraz zapewnienia szybkiego działania całej bazy (nr V Inf/S 041/405/10). W jednej ze skarg dotyczących tej materii zidentyfikowano problem techniczny skutkujący niewykazywaniem powiązań między orzeczeniami NSA o uchyleniu zaskarżonego wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez wojewódzki sąd administracyjny z nowozarejestrowaną w wyniku tego sprawą w wsa. Powiadomiony o tym Wydział Informatyki podjął odpowiednie działania w celu wyeliminowania problemu (nr V Inf/S 041/358/10).

4.7. Sporadycznie poruszano zagadnienia sposobu i kultury prowadzenia rozpraw (14 skarg). WIS NSA w wykonaniu zadań wynikających z zarządzenia z dnia 4 kwietnia 2006 r. o nadzorze

[14] Dz. U. Nr 40, poz. 230.

[15] Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych przygotował i przedstawił Prezesowi NSA pełną informację na ten temat z wykorzystaniem sprawozdań sporządzonych przez wydziały informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych (nr V Inf/S 043/3/10).

4.8. Podobnie jak w latach minionych pojawiły się skargi wskazujące na nierzetelne wykonywanie obowiązków przez profesjonalnych pełnomocników, m.in. ustanowionych w ramach prawa pomocy (18 skarg). Niezadowolenie wzbudzał przede wszystkim brak odpowiedniego zaangażowania się pełnomocników w prowadzenie sprawy i ochronę interesu mocodawcy w toku postępowania. Na przykład w jednym ze zgłoszonych przypadków przyznano skarżącej prawo pomocy w zakresie ustanowienia adwokata, o czym sąd powiadomił właściwą Okręgową Radę Adwokacką ze wskazaniem na przysługujący środek odwoławczy od wydanego w sprawie postanowienia o odrzuceniu skargi. Rada wskazała konkretnego adwokata do pełnienia funkcji pełnomocnika. Do akt sprawy zostało dołączone udzielone tej osobie pełnomocnictwo skarżącej. Z analizy akt sądowych wynika, że pełnomocnik nie zapoznał się z tymi aktami, nie dokonał też żadnej czynności procesowej. Wobec tego poinformowano skarżącą, iż powołane okoliczności sprawy istotnie mogą wzbudzać wątpliwości co do rzetelności działań adwokata, jednak NSA nie dysponuje kompetencjami nadzorczymi wobec pełnomocników reprezentujących strony w postępowaniach sądowoadministracyjnych. Poinformowano skarżącą, iż stosownie do art. 28 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[16] adwokat może odmówić udzielenia pomocy prawnej tylko z ważnych powodów, o których informuje zainteresowanego, a skarżący może wnieść skargę do właściwych organów samorządu zawodowego żądając np. wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego za uchybienia związane z wykonywaniem obowiązków pełnomocnika lub zwrócić się o zmianę pełnomocnika na innego (nr V Inf/S 041/233/10).

5. Obsługa medialna

Obsługa medialna NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych polegała głównie na udzielaniu dziennikarzom informacji dotyczących bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz administracyjnych aspektów funkcjonowania tych sądów. Obok ustnych informacji na temat linii orzeczniczej w danych sprawach WIS NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawniczych przekazywał orzeczenia, a także przesyłał do publikacji opracowania wybranych orzeczeń NSA przygotowane przez pracowników Wydziału. Stała współpraca z przedstawicielami mediów dotyczyła również przygotowywania i przekazywania potrzebnych zestawień statystycznych dotyczących pracy orzeczniczej sądów administracyjnych.

Komentowane były m.in. orzeczenia NSA: w sprawie oceny zgodności z prawem decyzji Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego z usługami „Złota 44" w Warszawie (II OSK 1827/09); w sprawie odliczenia podatku naliczonego przez podatnika z faktur zakupowych otrzymanych w formie niepapierowej mailem bądź faksem (I FSK 1444/09); w sprawach opodatkowania wykupionych przez pracodawcę pakietów świadczeń medycznych dla pracowników (II FPS 1/10), odliczeń VAT od samochodu i paliwa w kontekście wyroku ETS z 22 grudnia 2008 r. (C-414/07), w sprawie „Magoora" (I FPS 6/10), uwłaszczenia spółki Hotele Warszawskie „Syrena" (I OSK 303/10), udziału w głosowaniu nad wyborem przewodniczącego rady gminy kandydata na to stanowisko (II OSK 1865/09). Ponadto komentowano kwestię obowiązywania rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w przedmiocie

[16] Dz. U. z 2009 r. Nr 146 poz. 1188 ze zm.

utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2007 r. Nr 156, poz. 4276) z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych (II OSK 445/09 i II OSK 502/09).

6. Statystyka

Wydział Informacji Sądowej NSA przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA w zestawieniu półrocznym i rocznym (V Inf/S 0213/1/10; V Inf/S 0213/2/10, V Inf/S 0213/19/10; V Inf/S 0213/20/10). Na bieżąco sporządzane były w omawianym okresie zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku miesiąc do miesiąca, do wykorzystania przez właściwe podmioty realizujące w imieniu Prezesa NSA funkcje nadzorcze. Na potrzeby Biura Orzecznictwa gromadzono dane statystyczne dotyczące załatwienia spraw o wymierzenie organom administracji publicznej grzywien w trybie art. 55 § 1, art. 112 i art. 154 § 1 p.p.s.a. w poszczególnych kwartałach roku 2010.

7. Działania nadzorcze

W związku z realizacją zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych przeprowadzono wizytacje w WSA w Warszawie (maj–czerwiec 2010 r.) i w Rzeszowie (6–8 października 2010 r.). Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawiono w sprawozdaniach powizytacyjnych.

Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Analizie takiej poddano również kwartalne informacje o załatwieniu skarg i wniosków dotyczących sposobu i kultury prowadzenia rozpraw.

8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

W 2010 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet. WIS NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych, dokonywał koniecznych korekt w tekstach orzeczeń udostępnionych w Internecie. Ponadto Wydział ten przygotował do publikacji w Internecie ponad 7200 orzeczeń wydanych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 września 2007 r.

9. Konferencje, spotkania, współpraca

W dniach 11 czerwca i 29 września 2010 r. odbyły się konferencje zorganizowane przy współpracy Naczelnego Sądu Administracyjnego i Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN poświecone aktualnym problemom rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Konieczność podjęcia dyskusji nad wskazanym zagadnieniem wynikała z braku szerszej naukowej refleksji w tym zakresie oraz z problemów, przed jakimi stają składy orzekające sądów administracyjnych i powszechnych. Ponadto potrze-

ba organizacji konferencji była uzasadniona podjętymi i coraz bardziej realnymi pracami nad nowelizacją kodeksu postępowania cywilnego, zakładającą zmianę w obecnie obowiązującym systemie podziału właściwości sądów powszechnych i administracyjnych.

W ramach konferencji zaprezentowano 16 referatów, w tym referat *Prawo do sądu* Prof. Janusza Trzcińskiego – Dyrektora Biura Orzecznictwa NSA, oraz referaty poświęcone konstytucyjnoprawnym podstawom sądownictwa powszechnego i administracyjnego, a także delimitacji właściwości tych sądów – prof. UKSW, sędzi Małgorzaty Jaśkowskiej, Zastępcy Przewodniczącego WIS NSA, jak również efektywności kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne i sądy powszechne – Przewodniczącego WIS NSA, sędziego Janusza Drachala. Publicznoprawna ocena faktów z zakresu prawa prywatnego i kognicji sądów powszechnych była przedmiotem wystąpienia dra Mariusza Maciejewskiego, INP PAN. O perspektywach i realiach sądownictwa patentowego w Polsce mówili dr Alicja Adamczak, Prezes Urzędu Patentowego, oraz Prof. Michał Du Vall z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wygłoszone referaty dotyczyły ponadto spraw z zakresu regulacji energetyki i telekomunikacji (prof. Andrzej Wróbel i dr Dawid Miąsik, INP PAN), spraw antymonopolowych (dr Mateusz Błachucki, INP PAN) oraz spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej (dr Grzegorz Sibiga, INP PAN). Konferencję poświęconą zagadnieniom szczegółowym otworzyło wystąpienie prof. Romana Hausera – Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, pt. *Reguły kolizyjne i rozstrzyganie sporów o właściwość pomiędzy sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi.* Tematem wystąpienia dra Andrzeja Kisielewicza, Wiceprezesa NSA, była delimitacja właściwości sądów w sprawach konkursów. O właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa pracy mówiła Teresa Romer, SN, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych prof. Walerian Sanetra, Prezes SN. Problematykę rozdziału funduszy europejskich na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju podjął Wojciech Sawczuk, NSA. Kwestie związane ze sprawami z zakresu rozgraniczania nieruchomości zreferował Michał Folcholc, INP PAN. Tematykę sporów powstających na gruncie porozumień administracyjnych przedstawił w swym wystąpieniu dr Bartosz Majchrzak, UKSW. Rozważania, czy likwidacja procedur hybrydowych to krok w dobrym kierunku, czy szkodliwy dogmatyzm, przeprowadził dr Rafał Stankiewicz, UW.

Spotkania stanowiły szerokie ramy dla dyskusji nad omawianymi zagadnieniami. Pokłosie oraz twórcze rozwinięcie tych konferencji naukowych stanowi publikacja pt. *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych* pod redakcją dra Mateusza Błachuckiego i dr hab. prof. INP Teresy Górzyńskiej, NSA, Warszawa 2011.

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 40 p.u.s.a. działalnością administracyjno-ekonomiczną w Naczelnym Sądzie Administracyjnym zajmuje się Kancelaria Prezesa NSA. Ogólny zakres zadań Kancelarii został określony w art. 40 § 2 p.u.s.a., zgodnie z którym do zadań Kancelarii należy zapewnienie warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Szczegółowy zakres zadań Kancelarii Prezesa NSA określa Regulamin wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r.[17] oraz do zarządzenia Prezesa NSA.

Na działalność pozaorzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego składa się szereg czynności podejmowanych w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, zwłaszcza w zakresie tworzenia odpowiednich warunków do prowadzenia działalności orzeczniczej, wymiany doświadczeń naukowych oraz upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym i ich odpowiedniego zabezpieczenia organizacyjno-administracyjnego oraz finansowego, leżącego w zakresie zadań Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dostęp do informacji jurydycznej dla sędziów zapewniano poprzez aktualizowane na bieżąco zasoby Biblioteki NSA oraz wydawane publikacje. W 2010 r. ukazały się dwa numery z serii „Materiały Szkoleniowe": nr 8/2010 poświęcony stosowaniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez sądy administracyjne oraz nr 9/2010 dotyczący skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Kontynuowano również wydawanie dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", którego w 2010 r. ukazało się 6 numerów, w tym numer podwójny z okazji jubileuszu 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego. „Zeszyty" zawierają pomocne dla orzecznictwa artykuły i opracowania studyjne, wybrane orzecznictwo ETS, ETPC, TK, SN, NSA i WSA, wnioski Prezesa NSA i pytania prawne sądów administracyjnych skierowane do TK, glosy do orzeczeń sądów, bieżące kalendarium sądownictwa administracyjnego, recenzje książek i wykaz aktualnej bibliografii. Ponadto w 2010 r. wydano w postaci książkowej „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2009 roku" oraz w języku polskim i angielskim drugą edycję wydawnictwa informacyjnego dotyczącego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 2010 r. realizowano również działania zmierzające do uzyskania właściwego poziomu obsad orzeczniczych, czego efektem było w szczególności zakończenie procedur kwalifikacyjnych odnośnie do obsady 34 stanowisk sędziowskich w wojewódzkich sądach administracyjnych i 5 stanowisk w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W rezultacie zakończenia tych procedur w 2010 r. wszyscy sędziowie otrzymali nominacje z rąk Prezydenta RP do końca stycznia 2011 r., a w całym systemie sądownictwa administracyjnego pozostało tylko 10 wolnych stanowisk.

Jednocześnie należy podać, że w 2010 r. nastąpił istotny wzrost liczby spraw, kształtujący się na poziomie ok. 15% w wojewódzkich sądach administracyjnych i ok. 17% w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Sądy administracyjne orzekające od paru lat w niezmienionym stanie etatowym pomimo istotnego wzrostu obciążeń utrzymały sprawność orzekania na niepogorszonym poziomie.

W celu zapewnienia sądom i poszczególnym sędziom powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości pracy sądów i jednolitości orzecznictwa, a także realizacji prawa obywateli do informacji systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń

[17] M.P. Nr 86, poz. 1008.

zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach. Według stanu na koniec grudnia 2010 r. w Centralnej Bazie zgromadzono ok. 900 tys. orzeczeń w części bazy przeznaczonej do użytku sędziów wszystkich sądów administracyjnych i ok. 580 tys. orzeczeń w części bazy publicznie udostępnionej w Internecie (po uprzednim zanonimizowaniu orzeczeń).

W 2010 r. odnotowano ponad 1,4 mln wejść do tej Bazy, skutkujących ponad 13 milionami wyszukań orzeczeń, co świadczy o dużym zainteresowaniu dostępem do upublicznionych w tej formie zbiorów. Centralna Baza została również pozytywnie oceniona w literaturze fachowej poświęconej publicznej dostępności orzeczeń sądowych.

Ponadto w związku z przypadającym na 2010 r. 30-leciem istnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego zorganizowano konferencję poświęconą aktualnym zagadnieniom związanym z orzecznictwem i funkcjonowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w szczególności problematyce jednolitości orzecznictwa sądownictwa administracyjnego i wykładni prawa administracyjnego. Konferencja ta towarzyszyła obradom Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w jej oficjalnej części uczestniczyli również przedstawiciele władzy wykonawczej i sądowniczej.

Podkreślenia wymaga także fakt, iż utrzymanie sprawności orzeczniczej, pomimo bardzo istotnego wzrostu wpływu spraw, oraz zrealizowanie wszystkich przedstawionych wyżej działań było możliwe dzięki uzyskaniu niezbędnego zabezpieczenia finansowo-budżetowego, które pozwoliło także na znaczące zaawansowanie zadania kończącego cały cykl modernizacji budowlanej sądów administracyjnych, polegającej na dostosowaniu starej siedziby Naczelnego Sądu Administracyjnego w odpowiednich częściach na potrzeby Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i stworzeniu bazy dla doskonalenia zawodowego kadr sądowniczych oraz na zakończeniu zasadniczych robót inwestycyjnych umożliwiających rozbudowę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.